

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

DU MODE DE GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PUBLIC

Par **L. DION**

Thèse présentée et soutenue le 26 janvier 1921, à 15 heures 30

Président : M. Gaston JÈZE

Assesseurs



M. PERREAU, professeur.

M. GIDEL, agrégé.



CAHORS IMPRIMERIE TYPOGRAPHIQUE
(Personnel intéressé)

1920

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSE POUR LE DOCTORAT
SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

DU MODE DE GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PUBLIC

Par **L. DION**



Thèse présentée et soutenue le 26 janvier 1921, à 15 heures 30

Président : M. Gaston JÈZE

Assesseurs

{ M. PERREAU, professeur.
M. GIDEL, agrégé.



CAHORS IMPRIMERIE TYPOGRAPHIQUE
(Personnel intéressé)

1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Introduction

HISTORIQUE — NOTIONS GÉNÉRALES

L'enseignement réservé aux Druides sous les Gaulois et pendant les premiers temps de la conquête romaine est ensuite donné par l'Eglise. Il se développe avec elle, en comprenant toujours une large part pour les exercices du corps. C'est avec Charlemagne que commence l'intervention du pouvoir civil en matière d'éducation nationale. L'Empereur ne se contentait pas de cultiver sa propre intelligence et celle de ses enfants, il voulait étendre, généraliser « les lumières ». Il fit à ce sujet un règlement — un capitulaire — pour les « ministres de l'autel ». Sous son règne, les écoles se multiplièrent et des écoles populaires furent fondées pour donner un enseignement gratuit aux enfants pauvres des villes et des faubourgs. Mais son œuvre ne tarda pas à périliter entre les mains de ses successeurs et l'activité intellectuelle ne fut ranimée qu'après la première croisade, au XII^e siècle. C'est à cette époque qu'Abélard ouvre un cours sur la montagne Sainte-Geneviève et que, de tous les pays d'Europe, les étudiants accourent en foule pour suivre l'enseignement de maîtres réputés. Les premiers collèges sont alors créés, soit par des nationaux, soit même par des étrangers pour les étudiants de leur pays. Le droit de contrôle et de surveillance restait entièrement entre les mains de l'Eglise. Théry, dans son histoire sur l'éducation en France, rapporte qu'à Paris les petites écoles où l'on enseignait les notions élémentaires, lecture, écriture, etc., relevaient du grand chantre de la cathédrale, qui était

fondé à percevoir un certain droit sur les écoles libres. La liberté du droit d'enseigner existait donc, semble-t-il, à cette époque. Mais bientôt l'Eglise établit en principe qu'une licence du chancelier de la cathédrale serait exigée de quiconque voudrait établir une école. En 1179, le concile de Latran, le premier qui se soit occupé des questions d'enseignement, décide que cette licence est délivrée, sans aucune rétribution, à ceux qui demandent la permission d'enseigner et en sont capables. De Riançey nous apprend, dans son histoire critique et législative de l'instruction publique et de la liberté d'enseignement en France, que, par une ordonnance rendue en 1200, Philippe-Auguste soumit les maîtres et étudiants de Paris, ainsi que leurs serviteurs, à la juridiction ecclésiastique. C'était étendre au criminel ce que la décrétale de Célestin III avait établi au civil en 1154, à savoir que « les causes pécuniaires des écoliers devaient « être résolues selon le droit canon et par le juge ecclé-
« siastique ».

C'est à cette ordonnance qu'on fait généralement remonter la création de l'Université de Paris. M. Thurot (*Organisation de l'Enseignement dans l'Université de Paris au moyen-âge*) explique ainsi l'origine de cette institution : « Elle (l'Université) ne fut créée ni constituée par aucun « pouvoir ; les rois et les papes furent ses patrons et non « ses fondateurs. Elle naquit du besoin que les hommes qui « cultivent leur intelligence ont de se rapprocher, et elle « se constitua sous l'empire de cet esprit d'association qui « produisit, en même temps, les villes lombardes, les communes de France et les corporations de métiers. » Laferrière (*Histoire du droit français*, tome IV) indique que l'existence légale de l'Université de Paris fut consacrée par une décrétale du pape Innocent III qui autorisa les maîtres à se faire représenter par un syndic afin d'avoir un recours contre l'autorité absolue du chancelier de Notre-Dame.

L'Université, à la tête de laquelle se trouvait un Recteur, choisi à l'élection, paraît avoir reçu son organisation légale

vers le milieu du XIII^e siècle. Elle était formée de quatre corporations (Facultés de théologie, de décret, de médecine et des arts) dont chacune avait son gouvernement, ses officiers, ses règles et ses usages et jouissait à l'égard des autres d'une pleine indépendance. Son caractère laïque, longtemps discuté, fut affirmé par un arrêt du Parlement, en date du 1^{er} avril 1667. A peine organisée, l'Université de Paris prétendit exercer le monopole de l'enseignement. Dès 1228, à la faveur des circonstances, les ordres mendiants, représentés par les Dominicains, avaient sollicité et obtenu de l'Evêque et du Chancelier l'autorisation d'ouvrir un cours, autorisation qui leur avait été jusqu'alors refusée par l'Université. Celle-ci protesta, mais les Dominicains en appelèrent au pape qui leur donna gain de cause (bulle du 14 avril 1255) « *quasi lignum vitæ...* ». Ainsi la prétention de l'Université au monopole était vaincue et d'autres ordres religieux : Carmes, jésuites, oratoriens, sulpiciens, eudistes, obtinrent peu à peu l'autorisation d'enseigner. Il convient de ne pas passer sous silence, dans ce rapide exposé historique, la fondation, en 1256, par Robert Sorbon, chapelain de Saint-Louis, d'un établissement, modeste au début, destiné à recevoir les pauvres maîtres ès arts, étudiants en théologie, appelé par la suite aux plus hautes destinées.

Le pouvoir royal grandissant ne pouvait se désintéresser de l'Université et la laisser sous l'autorité de l'Eglise. Par ses ordonnances de 1334 et 1338, Philippe de Valois fit passer l'Université de Paris sous la juridiction du prévost, représentant de l'autorité royale. François I^{er} en profita pour réglementer les collèges et, en 1534, un arrêt du Parlement déterminait le nombre des professeurs, la discipline intérieure et les matières d'enseignement prescrivant l'usage exclusif du latin. Un Président de Parlement put ainsi déclarer, sous Henri IV, que l'enseignement était un « *droit royal* ».

L'Université, se croyant assurée de la protection exclusive du pouvoir royal, rechercha à nouveau à exercer le monopole de l'enseignement, mais elle ne put obtenir la

fermeture du collège de Clermont (1), récemment fondé par les Jésuites. Les disciples de saint Ignace de Loyola y avaient d'ailleurs un succès complet dû non seulement à la gratuité des cours, mais surtout à la nouveauté de leurs méthodes.



Dans ce long passé, on peut distinguer trois périodes au point de vue financier, dont chacune marque une amélioration notable dans la situation des professeurs et dont la dernière les affranchit d'une dépendance humiliante en même temps qu'elle leur assure un bien-être au moins relatif.

Durant la première, de l'origine à 1639, les professeurs vivent exclusivement du profit de leur classe : ils tirent leur salaire de leurs élèves. La rétribution exigée des élèves était déterminée par l'usage. Thurot écrit à ce sujet (*De l'Organisation de l'Enseignement dans l'Université de Paris au moyen-âge*) : « On n'a pas de renseignements précis sur « les honoraires (collecta) que les étudiants payaient aux « régents. Cette somme était probablement fort variable. « Elle était fixée librement par un contrat entre le maître « et l'élève. » Il ajoute que son paiement était accompagné de pratiques étranges. Elle consistait alors en 5 ou 6 écus d'or que les écoliers avaient l'habitude d'introduire dans un gobelet de cristal et qu'ils présentaient chaque semestre à leurs professeurs au bruit des fifres et des tambours. C'était pour tous les collèges l'occasion des fêtes et des réjouissances du Lendit. Les légats du Saint-Siège qui, à diverses reprises, ont réformé l'Université de Paris, n'ont pas jugé à propos de réglementer le taux des rétributions scolaires. Cette question pourtant si grave et si délicate, à cause des intérêts opposés qu'il fallait concilier pour la résoudre ne

(1) Ouvert le 15 février 1564 sous le nom de collège de Clermont, prend le nom de collège Louis-le-Grand en 1682 et devient le siège de l'Université, lors de l'expulsion des Jésuites, en 1762.

semble pas les avoir préoccupés. De même dans les statuts qui furent dressés en 1452 par le Cardinal d'Estouteville et qui restèrent un siècle et demi en vigueur, il n'est parlé que de la pension à payer aux principaux par les pensionnaires des collèges.

Pendant la seconde période (1639-1719), outre la rétribution que leur paient leurs écoliers, les régents se partagent le produit variable d'un ancien fonds que l'Université avait jusqu'alors négligé. Mais un arrêt du Parlement en date du 25 septembre 1600, complétant l'édit du 13 septembre 1598 relatif à l'organisation et à la discipline intérieure de l'Université, avait réglementé le taux de la rétribution scolaire. Il avait supprimé certaines redevances illicites que beaucoup de maîtres exigeaient de leurs élèves et qui prenaient le caractère d'une rétribution forcée. Sous prétexte de fourniture de bancs, tables, rideaux, chandelles, etc... le professeur levait sur sa classe un impôt arbitraire qui, s'il n'incommodait pas les riches, pesait lourdement sur les pauvres. Aux termes de l'article V de l'arrêt, pour tous ces objets et pour prix des leçons, les pensionnaires des collèges, s'ils appartenaient aux classes d'humanités et de philosophie, devaient payer chaque mois à leurs professeurs un demi-écu d'or, et, s'ils appartenaient aux classes de grammaire, un tiers d'écu d'or ; les externes ne devaient payer que le quart d'un écu d'or. Ces écus d'or étaient des écus d'or au soleil qui, d'après les derniers édits (1596-1601), devaient peser 2 deniers 15 grains et valaient 60 sous tournois, ce qui représente aujourd'hui, en tenant compte de la différence de prix du marc or, 10 fr. 37 de notre monnaie (Jourdain, *Histoire de l'Université de Paris*). Suivant les traditions charitables de l'Université de Paris, il n'était rien demandé aux pauvres ; les boursiers étaient considérés comme pauvres, et, à ce titre, ne payaient rien. La rétribution scolaire se payait alors mensuellement et ce système fonctionna sans difficulté jusqu'à l'établissement, à la Faculté des arts, de l'instruction gratuite.

La troisième période commence en 1719 et dure autant

que l'ancienne Université. L'année 1719 fut longtemps célèbre, et à juste titre, dans les fastes de l'enseignement. C'est à cette date, en effet, qu'un édit du roi établit la *gratuité* de l'enseignement dans tous les collèges de Paris et accorde un *traitement fixe* à tous les professeurs. Ces deux mesures si importantes qui sont indissolublement liées l'une à l'autre, constituent un bienfait dont les élèves et les maîtres recueillent également les avantages.

Depuis un temps immémorial, l'Université de Paris avait le monopole des messageries entre la capitale et les provinces (1). On est quelque peu étonné tout d'abord de voir une corporation chargée de l'enseignement posséder et exploiter ce singulier privilège. Mais cette anomalie ne surprend plus dès qu'on se rappelle son histoire et les conditions où elle se trouvait dans les premiers siècles de son existence. Au moyen-âge, quand Paris était la métropole intellectuelle de l'Europe, les étudiants y affluaient des pays les plus lointains. Pour maintenir ces jeunes gens en communication avec leurs familles, l'Université avait institué des agents pour assurer la correspondance. Ces agents furent les « messagers ». Leur privilège ne se limitait pas à cette catégorie de clients. Ils avaient été autorisés à y joindre celui des particuliers. Ils avaient « le pouvoir de « servir indifféremment toutes sortes de personnes en la « fonction de leurs charges, faire voyage à jours ordinaires, « tenir bureaux ouverts, porter lettres, paquets, or, argent, « procès, enquêtes et généralement tout ce qui leur était « confié, tant par le public que par les particuliers, même « conduire les voyageurs », arrêt du Conseil d'Etat du 14 décembre 1641.

Ces messagers existaient « dès la seconde race de nos rois », disait l'Université.

En 1576, Henri III avait créé deux messagers royaux en

(1) Voir à la bibliothèque nationale un grand mémoire in-folio intitulé : « Mémoire présenté au Conseil de sa Majesté sur lequel le Roi a ordonné l'établissement de l'instruction gratuite dans les Collèges de la Faculté des Arts ».

chaque ville où il y avait siège de baillage, sénéchaussée ou élection, ressortissant aux cours de Parlement ou des Aides. Les titulaires de ces charges, ou plutôt les financiers ou habitants qui les avaient affermées, en eurent à peine pris possession qu'ils prétendirent obliger les messagers de l'Université à se pourvoir à prix d'argent en lettres de provision pour leurs offices. L'Université réclama et Henri IV, en 1595, reconnaissant le bien-fondé de sa demande, déclara que ses messagers-jurés étaient exempts de toute finance et les confirma dans tous leurs privilèges. Par arrêt du Parlement, en date du 17 août 1639, le produit des messageries fut affecté, en partie, à compléter le traitement des professeurs. C'est cette date qui marqua le début de la 2^e période de l'Université, au point de vue financier, que nous avons indiquée plus haut.

Les messageries du royaume, exploitées tout d'abord par plusieurs traitants, furent données à ferme en 1676, à un unique fermier général et dans cet arrangement le produit des messageries de l'Université fut fixé à forfait (37.685 livres 10 sols). L'Université s'estima lésée et après de nombreuses réclamations sa quote-part de fermage fut fixée par lettres-patentes du 14 avril 1719, au vingt-huitième effectif du bail général des postes et messageries de France, sous la condition qu'à dater du 1^{er} avril « *l'instruction de la jeunesse sera faite gratuitement dans les collèges de plein-exercice de notre fille aimée l'Université, sans que, sous quelque prétexte que ce soit, les régents des dits collèges puissent exiger aucuns honoraires de leurs écoliers, faute de laquelle instruction gratuite, le dit arrêt et les présentes demeureront nuls comme non avenus* ». Ce vingt-huitième fut liquidé en 1720 à 120.528 livres 18 sous 4 deniers.

La gratuité de l'enseignement dans les collèges, notre enseignement secondaire d'aujourd'hui, devait demeurer jusqu'à la fin de la royauté.

L'Université n'avait plus ainsi à redouter la concurrence des jésuites dont les cours étaient gratuits. Lors de l'expul-

sion de cet ordre religieux, en 1762, on voulut profiter de l'occasion pour réformer le régime universitaire et faire subir aux vieilles méthodes un examen rigoureux et reprendre au besoin par la base l'édifice de l'éducation publique. La royauté, sur son déclin, n'eut pas l'autorité suffisante et à la veille de la Révolution on réclamait de toutes parts un « enseignement national ».



La Constituante. — L'assemblée constituante aborda le problème, mais faute de temps, elle ne put accomplir la réforme demandée par les trois ordres et se borna à poser un principe dans la Constitution des 3-4 septembre 1791.

« Il sera créé et organisé une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables à tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du royaume. »

L'assemblée législative. — Condorcet, au nom de la Commission nommée à cet effet par l'assemblée législative, se livra à une étude consciencieuse de la question et déposa un rapport substantiel dont on s'inspira plus tard, mais on n'aboutit pas encore au vote de la loi dont la nécessité devenait de plus en plus pressante. L'assemblée législative maintint, à titre provisoire, les anciens établissements d'instruction, condamnés en principe, et décida que « tous les membres des congrégations religieuses, employés dans l'enseignement public, pourraient en continuer l'exercice à titre individuel ».

La Convention. — Sous la pression des événements, la Convention vota des mesures fragmentaires. Elle voulut pourtant montrer l'importance qu'elle attachait à cette matière en réservant tout un titre de la Constitution du 5 fructidor, an III, à l'Instruction publique.

La loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) en fut la mise en application.

Elle établissait, dans chaque canton de la République, une ou plusieurs écoles primaires dirigées par des instituteurs auxquels l'Etat assurait le local pour la classe, le logement et un jardin attenant. Les élèves payaient une rétribution annuelle ; un quart d'entre eux pouvaient en être exonérés à titre d'indigence. Au-dessus venaient les « écoles centrales », établissements d'enseignement secondaire, à raison d'une par département, et, enfin, les « Ecoles spéciales » destinées les unes à former le personnel nécessaire aux services publics (Ecole polytechnique, d'artillerie, ponts et chaussées, mines, etc...), les autres, à l'étude des sciences et des disciplines spéciales. Enfin, couronnant le tout, l'« Institut national », unité vivante et impérissable de la science.

Le Directoire. — Le Directoire s'efforça de vivifier notre enseignement public en prescrivant qu'il fallait avoir fréquenté les écoles nationales pour être admis aux fonctions publiques (arrêtés des 27 brumaire et 17 pluviôse an VI).

Le Consulat. — Le Consulat songe à rétablir en France l'enseignement public que 15 années de Révolution avaient désorganisé. Ce fut l'objet de la loi du 11 floréal an X.

L'existence des trois degrés d'instruction était maintenue. Les écoles primaires devaient être établies par les communes et la situation des instituteurs restait celle qui avait été prévue par la loi du 3 brumaire an IV.

L'enseignement secondaire était donné dans des établissements communaux, rappelant les petits collèges d'autrefois, et dans des établissements nouveaux, les lycées, entretenus par l'Etat, auprès desquels on plaçait un bureau d'administration.

Les « Ecoles spéciales » destinées à l'étude complète et approfondie, ainsi qu'au perfectionnement des sciences et des arts utiles, constituaient l'enseignement supérieur.

Le Premier Empire. — Bonaparte, devenu Empereur, conçut le projet de créer un corps enseignant, ayant le monopole de l'instruction et de l'éducation dans tout l'Empire. Ce projet fut réalisé par la loi du 10 mai 1806, créant l'Université. L'organisation définitive devait faire l'objet d'une loi à présenter au Corps législatif à la session de 1810. Dès le 17 mars 1808, un décret pris en application de la loi de 1806, le Conseil d'Etat entendu, donna à l'Université sa constitution définitive. Le Sénat n'en ayant pas relevé l'illégalité, ce décret eut force de loi.

Les principales dispositions de ce décret ont été abrogées depuis, mais il n'est pas sans intérêt d'examiner dans son ensemble l'organisation de l'Université impériale.

A. Organisation générale de l'Université

L'Enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'Université. Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'Université impériale et sans l'autorisation de son chef.

L'Université impériale est composée d'autant d'académies qu'il y a de Cours d'appel. Les Ecoles appartenant à chaque académie sont les suivantes :

Enseignement supérieur : les Facultés.

Enseignement secondaire : a) les lycées ; b) les collèges (écoles secondaires communales) ; c) les institutions (1) tenues par des instituteurs particuliers ; d) les pensionnats (1) appartenant à des maîtres particuliers et consacrés à des études moins fortes que celles des institutions.

Enseignement primaire : les écoles primaires où l'on apprend à lire, écrire et les premières notions du calcul.

L'Université impériale est « régie et gouvernée » par le Grand-Maitre, nommé et révocable par l'Empereur. Immédiatement après le Grand-Maitre, il y a deux titulaires de

(1) C'est là l'origine de la recette mentionnée dans les comptes des lycées et des collèges « Frais d'externat des élèves des institutions et des pensions ».

L'Université impériale, l'un a le titre de Chancelier et l'autre celui de Trésorier. Le Trésorier est exclusivement chargé des Recettes et des Dépenses de l'Université ; il veille à ce que les droits perçus dans tout l'Empire au profit de l'Université soient versés fidèlement dans son Trésor ; il ordonnance les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Université. Il surveille la comptabilité des lycées, des collèges et de tous les établissements des Académies. Trente Inspecteurs généraux de l'Université, nommés par le Grand-Maître, sont chargés de visiter les Facultés, lycées et collèges.

Auprès du Grand-Maître est placée une assemblée délibérante, le Conseil de l'Université, composée de 30 membres.

A la tête de chaque académie, se trouve un Recteur, nommé par le Grand-Maître, chargé de diriger l'administration des Facultés, lycées et collèges, « surtout sous le rapport de la sévérité dans la discipline et de l'économie dans les dépenses ». Ils sont secondés dans cette mission par les « inspecteurs particuliers des académies ». Une assemblée délibérante est également établie auprès du Recteur, c'est le Conseil académique, composé de dix membres.

B. Régime financier

REVENUS

L'Université recevait en apanage 400.000 fr. de rentes inscrites sur le Grand Livre.

Toutes les rétributions payées pour collation des grades dans les Facultés de théologie, lettres et sciences, étaient versées dans le Trésor de l'Université. Un prélèvement d'un dixième était fait au profit du même Trésor sur les droits perçus dans les Ecoles de droit et de médecine pour les examens et réceptions. *Dans toutes les Ecoles de l'Empire*, il était prélevé, au profit de l'Université, un vingtième sur la rétribution payée par chaque élève pour son instruction, prélèvement fait par le chef de l'école « qui en comptera » tous les trois mois au moins, au Trésorier de l'Université

« impériale » (1). Lorsque la rétribution payée pour l'instruction des élèves sera confondue avec leurs pensions, les Conseils académiques détermineront la somme à prélever sur chaque pensionnaire pour le Trésor de l'Université.

Un droit de sceau était établi en faveur de l'Université sur tous les diplômes, brevets, etc., délivrés par la chancellerie de l'Université.

L'Université était autorisée à recevoir des dons et legs.

DÉPENSES

Les traitements du chancelier, du trésorier, des membres du Conseil de l'Université, des Inspecteurs et Recteurs étaient fixés par le décret.

Une somme de 5.000 fr. à 10.000 fr. était prévue pour l'entretien de chacune des Facultés des Lettres et des Sciences. Les Ecoles de droit et de médecine conservaient 9/10 des droits perçus sur les examens et réceptions pour leurs dépenses propres.

Un fonds annuel de 300.000 fr. était fait pour l'entretien de 300 élèves aspirants et pour les traitements et autres dépenses de l'Ecole normale.

Après 30 années d'exercice sans interruption, les fonctionnaires de l'Université pouvaient être déclarés émérites et obtenir une pension de retraite déterminée, suivant les différentes fonctions, par le Conseil de l'Université. Une maison de retraite était établie où les émérites pouvaient être reçus et entretenus aux frais de l'Université. Une somme de 100.000 fr. était prévue dès la première année pour l'entretien de la maison de retraite et l'acquittement des pensions des émérites.

Vallet de Virville, dans son histoire de l'Instruction publique en Europe, écrit que les revenus indiqués ci-dessus s'élevèrent en 1810 à 3.000.000 fr. et qu'au budget général

(1) Cette taxe du vingtième appelée « l'impôt sur l'intelligence », abolie par l'ordonnance du 17 février 1815, puis rétablie par une nouvelle ordonnance du 15 août suivant, fut définitivement supprimée par la loi du 4 août 1844, article 4.

était prévue une subvention de 4.074.764 fr., ce qui porte le budget de l'Université impériale pour cette année 1810 à 7.074.764 fr.

La Restauration. — Louis XVIII reconnut l'existence légale de l'Université de France : Par ordonnance du 27 juin 1814, il déclara, en effet, la maintenir « jusqu'à ce qu'il pût « être apporté à l'ordre actuel de l'éducation publique, les « modifications qui seraient jugées utiles ». Mais, dès le 5 octobre 1814, une ordonnance royale autorisa l'existence dans chaque département d'une école ecclésiastique ou petit séminaire qui devait être affranchi de la juridiction et des redevances universitaires. De nombreuses modifications furent apportées par la Restauration à l'organisation de l'Université, mais l'institution elle-même a subsisté. Son Grand-Maître fut même élevé à la dignité de Ministre par ordonnance du 26 août 1824. C'était alors l'abbé de Frayssinous, qui fut ainsi le premier titulaire du Ministère de l'Instruction publique.

Le Gouvernement de Louis-Philippe. — La charte de 1830 disposait qu'il serait pourvu « par des lois spéciales aux « objets qui suivent.... l'instruction publique ».

La loi du 28 juin 1833, dite loi Guizot, instituait la liberté de l'enseignement primaire et imposait à toute commune d'avoir au moins une école primaire élémentaire. Elle créait, en outre, l'enseignement primaire supérieur qui devait être donné dans les communes chefs-lieux de département et dans celles où la population excédait 6.000 habitants. Elle obligeait tout département à entretenir une école normale primaire, seul ou en commun avec un ou plusieurs départements limitrophes.

Les instituteurs recevaient, outre la rétribution mensuelle exigée des élèves et perçue dans la même forme et selon les mêmes règles que les contributions publiques directes, un traitement fixe, à la charge des communes, qui ne pouvait être moindre de 200 fr. pour une école primaire élémentaire et de 400 fr. pour une école primaire supérieure.

En cas d'insuffisance de revenus ordinaires des communes, il était pourvu à ces dépenses au moyen d'une imposition spéciale, votée par le Conseil municipal, ou, à défaut du vote de ce Conseil, établie par ordonnance royale. Cette imposition, qui devait être autorisée chaque année par la loi de finances, ne pouvait excéder trois centimes additionnels au principal des contributions foncières, personnelles et mobilières. Si cette imposition spéciale était insuffisante pour procurer un local et assurer le traitement, il était pourvu à ces dépenses, dans les mêmes conditions, par les fonds départementaux, sur le vote du Conseil général ou par ordonnance royale. Enfin si les centimes ainsi imposés aux communes et aux départements ne suffisaient toujours pas, on accordait une *subvention prélevée* sur le *crédit* porté annuellement pour l'instruction primaire au budget de l'Etat. Les dépenses des écoles normales primaires étaient à la charge des départements et pouvaient être portées d'office, par ordonnance royale, au chapitre des dépenses variables du budget du département.

L'ordonnance du 23 juin 1836 organisait l'enseignement primaire des jeunes filles.

La Révolution de 1848. — Dans la Constitution de 1848, on trouve cette déclaration : « L'enseignement est libre. La liberté de l'enseignement s'exerce selon les conditions de moralité et de capacité déterminées par les lois et sous la surveillance de l'Etat. » Les passions politiques empêchèrent de faire œuvre utile. Signalons seulement une institution éphémère du gouvernement provisoire, l'Ecole d'administration, dont le besoin serait aussi nécessaire maintenant qu'il l'était alors.

La seconde République. — La loi du 28 juin 1833 avait accordé la liberté de l'enseignement, pour l'enseignement primaire. La loi du 15 mars 1850, dite loi Falloux, étendait cette liberté à l'enseignement secondaire. C'était la raison même de la loi qui, votée en faveur des établissements libres, leur consentait, en outre, des avantages matériels

appréciables : ils pouvaient obtenir des communes, des départements ou de l'Etat, un *local* ou une *subvention*, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Sur la demande des communes, les bâtiments compris dans l'attribution générale faite à l'Université par le décret du 11 décembre 1808 pouvaient être affectés à ces établissements par décret du pouvoir exécutif.

L'Université disparaissait et la loi de finances du 7 août 1850, portant fixation du budget de l'année 1851, disposait que l'Université cessait d'avoir un budget propre, distinct de celui de l'Etat. Les propriétés immobilières et revenus fonciers qui lui appartenaient faisaient retour au domaine de l'Etat. La rente 5 0/0 de 523.433 fr. inscrite à son nom était annulée et rayée du grand livre de la Dette publique (article 14). L'article 15 excluait toutefois des prescriptions de l'article précédent les propriétés immobilières ou les rentes affectées à des établissements d'instruction publique (1). Le Conseil de l'Université était remplacé par le Conseil supérieur de l'Instruction publique composé d'archevêques et d'évêques, de représentants des cultes protestants et israélites, de Conseillers d'Etat, des membres de la Cour de Cassation, de l'Institut et des institutions libres. La Section permanente était créée. Il y avait une académie par département, mais dès 1854, une loi, en date du 14 juin, ramena de 86 à 16 le nombre des circonscriptions académiques ; un décret du 28 août 1862 créa l'académie de Chambéry, mais la loi de finances du 31 juillet 1920 vient de la supprimer, en sorte que nous avons toujours 16 académies. Ce chiffre n'a pas été modifié par le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, car les services d'enseignement, comme tous les autres services publics, sont sous l'autorité du Haut-Commissaire de la République qui relève directement

(1) C'est en vertu de ces dispositions que le Ministre de l'Instruction publique, par arrêté du 10 mai 1920, transférait au lycée J.... la propriété d'un titre de rentes de 6.676 fr. inscrit au Grand Livre sous la désignation suivante : Université de France (L.) légataire universelle sous bénéfice d'inventaire de A. F. J....

de la Présidence du Conseil. Les dépenses d'enseignement de l'Alsace-Lorraine sont comprises dans son budget autonome, subventionné par l'Etat, et ne figurent à aucun chapitre du budget du Ministère de l'Instruction publique. Il n'en est pas de même des dépenses d'enseignement dans les territoires rhénans qui sont inscrites, momentanément, à deux chapitres du budget de la Direction de l'Enseignement secondaire.

Rappelons, que la loi de 1850 attribuait aux Préfets la nomination des instituteurs. Cette règle, qui était une réminiscence de ce qui se passait de 1808 à 1833, est encore en vigueur aujourd'hui. Enfin elle instituait dans chaque département une assemblée délibérante pour tout ce qui touche à l'enseignement primaire : le Conseil départemental.

Le second Empire. — La loi du 10 avril 1867, relative à l'enseignement primaire, améliora la législation antérieure et la compléta, notamment sur les trois points suivants : 1° elle organisait l'enseignement primaire élémentaire pour les jeunes filles en obligeant toute commune de plus de 500 habitants à ouvrir une école de filles et en garantissant à l'institutrice un traitement convenable ;

2° elle favorisait la gratuité de l'enseignement primaire, sans la rendre obligatoire, en autorisant les communes à prendre tous les frais de cet enseignement à la charge de leur budget et à s'imposer à cet effet une *taxe extraordinaire* de quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes (la loi de 1850 avait déjà reconnu la faculté pour les communes d'établir la gratuité de l'enseignement primaire, mais comme elle subordonnait cette faculté à l'imputation de la dépense sur *les ressources ordinaires*, dans les conditions prescrites par la loi de 1831, cette faculté était restée lettre morte) ;

3° elle instituait des écoles de hameau, dirigées soit par des instituteurs, soit par des institutrices.

Enfin elle prévoyait des traitements plus élevés et surtout plus fixes pour les instituteurs et les institutrices.

Le grand Ministre Duruy, qui avait élaboré cette loi, n'avait pas omis l'enseignement secondaire, mais il y apportait des réformes à un point de vue qui est en dehors du sujet de cette étude.

La troisième République. — La troisième République a témoigné une sollicitude particulière à l'enseignement, à tous ses degrés. L'organisation de l'instruction publique a subi depuis 1870 de nombreux et profonds changements ; les plus grands progrès ont été réalisés.

La loi du 12 juillet 1875 établit la liberté de l'enseignement supérieur. La collation des grades était tout d'abord partagée entre l'enseignement public et l'enseignement libre. La loi du 18 mars 1880 fit cesser cette emprise sur les droits de l'Etat en lui restituant la collation des grades.

La grande réforme de l'enseignement supérieur, préparée depuis 1885, et basée sur un changement du mode de gestion, fut la création des Universités par la loi du 10 juillet 1896.

La loi du 27 février 1880 réorganisa le Conseil supérieur et les Conseils académiques où sont uniquement appelés des corps savants et enseignants. La Section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique, supprimée en 1873, est rétablie tout en laissant subsister le Comité consultatif de l'enseignement public, créé par le décret du 25 mars 1873. Ce Comité est actuellement régi quant à sa composition et ses attributions par un décret du 11 mai 1880.

La loi du 21 décembre 1880 crée l'enseignement secondaire féminin.

Le décret du 31 mai 1902 apporte des modifications profondes dans le mode de gestion des lycées de garçons.

Mais le gros effort s'est porté sur l'enseignement primaire. On voulait la gratuité, l'obligation, la laïcité. Des considérations financières avaient arrêté, jusqu'en 1881, le législateur pour décider la gratuité. Le moment était alors opportun, les budgets étaient extraordinairement prospères, chaque exercice accusait des excédents de recettes consi-

dérables. Ce fut l'objet de la loi du 16 juin 1881. L'obligation devenait dès lors possible, elle fut imposée par la loi du 28 mars 1882, qui assure en même temps la neutralité religieuse. Cette loi déclare l'enseignement primaire obligatoire pour les enfants des deux sexes de six à treize ans (1). Enfin la dernière étape du programme, la laïcité est organisée par la loi du 30 octobre 1886.

En résumé, pendant tout le moyen-âge, le monopole de l'enseignement appartient à l'Eglise; à partir du XIII^e siècle, il passe aux Universités, créées d'ailleurs sous les auspices de l'Eglise. La Révolution supprime à la fois les Universités et leurs concurrents avec tous les ordres religieux, sans arriver à la reconstitution de l'enseignement, mais elle prend à la charge de la nation, par un décret du 8 mars 1793, le paiement des professeurs et instituteurs, tant des collèges que de tous les établissements d'instruction publique français. L'Empire, avec l'Université investie du monopole de l'enseignement à tous les degrés, établit un régime administratif qui a servi de base à l'organisation actuelle de l'instruction publique. Les partis politiques commencent bientôt à réclamer la liberté de l'enseignement. Elle est reconnue, en 1833, pour l'enseignement primaire, en 1850, pour l'enseignement secondaire et enfin en 1875 pour l'enseignement supérieur. Toutefois cette liberté est refusée aux congrégations, même autorisées, par la loi du 7 juillet 1904.

On voit qu'en France l'Etat n'a jamais cessé de s'intéresser à notre enseignement, contrairement à ce qui s'est passé à l'étranger où, en Angleterre, notamment, l'instruc-

(1) Un projet de loi vient d'être déposé par le Gouvernement, pour porter l'âge de la scolarité à 14 ans, sur l'initiative du Ministre actuel de l'instruction publique, M. André Honnorat.

tion était une affaire purement privée jusqu'en 1870 (1). Mais une grosse question s'est toujours posée : la dépense entraînée pour la satisfaction de ce besoin d'intérêt général sera-t-elle une dépense nationale, une dépense locale, une dépense mixte ou sera-t-elle laissée à la charge des usagers? Notre tempérament national et nos traditions historiques nous ont conduit à une centralisation très grande et fait assurer la plupart des dépenses publiques par l'Etat. Une partie des dépenses d'enseignement est pourtant mise à la charge des collectivités inférieures et même des usagers. C'est cette répartition des dépenses et leur mode de gestion que nous allons examiner pour chacun de nos trois ordres d'enseignement public.

(1) Le budget de la Grande-Bretagne comprenait, en 1919, une dotation au profit des établissements d'enseignements, de £ 19.000.000, et, en 1920, de £ 37.000.000.

CHAPITRE PREMIER

Enseignement supérieur

Notions historiques

L'enseignement supérieur répond à un double but : l'étude des sciences approfondies et la collation des grades. Cette double fonction, dont l'une est coordonnée à l'autre, est remplie par les Facultés. C'est ce qui les distingue des Etablissements scientifiques et littéraires (Museum d'histoire naturelle, Collège de France, Ecole d'Athènes, Ecole de Rome, Institut d'archéologie orientale du Caire) et des Ecoles spéciales (Ecole normale supérieure, école des langues orientales vivantes, école des chartes, école des hautes études).

Les Facultés des arts, de droit, de médecine et de théologie de l'ancien régime ont été supprimées par le décret du 15 septembre 1793. Le décret du 17 mars 1808 (organisant l'Université impériale), en les rétablissant, en a fixé le nombre et la composition. Il y avait alors cinq ordres de Facultés, savoir : les Facultés de théologie, de droit, de médecine, de sciences et de lettres.

Les Facultés de théologie catholique et protestante disparurent, les premières par application de la loi de finances du 20 décembre 1885, — la Cour de Rome ayant toujours refusé une valeur canonique aux grades de cette Faculté, — les autres lors de la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905.

Les Facultés de droit étaient au nombre de 8 en 1808, on en compte 13 aujourd'hui.

Il existe maintenant 7 Facultés de médecine contre 5 lors de leur création.

Le décret de 1808 établissait une Faculté des Sciences et une Faculté des Lettres près de chaque lycée situé au chef-lieu d'une académie. Leur personnel se composait de quelques professeurs de lycée. Une somme de 5.000 à 10.000 fr. leur était allouée pour leur entretien annuel. Il existe actuellement 15 Facultés des Lettres et 15 Facultés des Sciences.

Le décret du 14 mai 1920 a érigé en Facultés les Ecoles supérieures de pharmacie de Paris, Montpellier, Nancy, Strasbourg. Ainsi nous avons encore 5 ordres de Facultés comme à l'origine de l'Université impériale.

Le décret du 15 novembre 1811 et l'instruction du 31 janvier 1812 établirent les règles de la comptabilité de l'Université et des « établissemens en dépendans ». C'était la mise en application des règles financières posées par le décret organique de 1808, aux termes duquel devaient être perçues au profit de l'Université impériale toutes les rétributions à payer dans les Facultés de théologie, de sciences et de lettres, et un prélèvement d'un dixième sur les rétributions perçues par les Facultés de droit et de médecine.

Un nouveau règlement général intervint le 11 novembre 1826 prescrivant que désormais toutes les Recettes des Facultés seraient faites au nom et pour le compte de l'Université, supprimant ainsi l'individualité financière des Facultés de médecine et de droit.

Bientôt l'Université perdait elle-même son individualité financière. Elle cessait d'avoir son budget spécial. Le décret du 27 novembre 1834, pris en application de la loi du 24 mai précédent, disposait, en effet, que les rétributions scolaires seraient recouvrées par les soins du Trésor public et à son profit.

La nécessité d'augmenter les recettes de l'enseignement supérieur amena une modification profonde dans le régime

financier de tous ses établissements en 1854. La loi du 14 juin prescrivait qu'à partir du 1^{er} janvier 1855 les établissements d'enseignement supérieur formeraient un service spécial, subventionné par l'Etat, dont le budget serait annexé à celui du Ministère de l'Instruction publique et le compte de Recettes et de Dépenses à la loi des comptes conformément à l'article 17 de la loi du 9 juillet 1836. Les charges du Trésor n'étaient pas augmentées, mais les diverses taxes universitaires étaient relevées. On estimait tout à fait équitable que les sacrifices nécessaires pour améliorer le haut enseignement fussent supportées, par ceux qui, en définitive, profitaient des améliorations apportées.

En 1865, le budget spécial de l'enseignement supérieur fut supprimé. On revenait au régime financier de 1834. Ce régime dura 20 ans.

Jusqu'en 1885, chaque Faculté accomplissait sa tâche particulière. Il sembla alors que cette organisation ne répondait pas aux vrais besoins de l'Enseignement supérieur. Tout en laissant aux Facultés une vie civile aussi libre qu'elle peut l'être dans un établissement chargé d'un service public, il parut désirable d'établir entre elles un organisme collectif que commande leur fin commune, le développement de la science. C'est de cette idée que sont nées les Universités. La réforme se fit par étapes de 1885 à 1896.

Un décret du 25 juillet 1885 qui confirmait aux Facultés le droit d'accepter les dons et legs commença par les doter d'un *budget particulier*, alimenté par ces libéralités et par les subventions des départements, des communes et des particuliers, applicables à leurs dépenses de personnel, de matériel et à l'entretien de bourses pour les étudiants. Un Conseil était institué, en même temps, pour la répartition des subventions qui pouvaient échoir à plusieurs Facultés du même ressort.

La loi du 17 juillet 1889 pourvut les Facultés d'un *budget propre*, alimenté par l'Etat, en décidant que les crédits

ouverts au Ministère de l'Instruction publique pour les dépenses matérielles de ces établissements seraient désormais versés à leurs budgets particuliers sous forme de subventions.

Enfin la loi de finances du 28 avril 1893, article 71, créa dans chaque ressort académique, un Corps de Facultés, le déclarant personne civile et le dotant d'un budget. La loi du 10 juillet 1896 donna à ce Corps de Facultés le nom qu'il avait en France avant la Révolution et en usage dans tous les pays, celui d'Université.

Il résultait du décret du 21 juillet 1897 sur les Conseils d'Universités, que, seuls devaient avoir leur place dans l'Université, les établissements d'enseignement supérieur public de la ville siège de l'Université, ce qui excluait certaines écoles de médecine, les écoles supérieures des sciences et des lettres et tous les établissements qui pourraient, par la suite, être créés en dehors de ce département. Le décret du 31 juillet 1920 est plus large. Il permet de réunir dans l'Université tous les établissements d'enseignement supérieur et services scientifiques du ressort universitaire, publics, départementaux, municipaux et autres, à l'exclusion toutefois :

1° des établissements scientifiques de Paris, constitués à part à la date du dit décret, et de leurs annexes ;

2° des établissements dépendant de l'administration des beaux-arts et du sous-secrétariat de l'Enseignement technique.

Ajoutons enfin qu'il fait œuvre nouvelle en autorisant la création d'Instituts de Facultés, d'Instituts d'Universités, voire même d'Instituts à l'étranger, destinés les uns et les autres aux recherches scientifiques ou aux applications pratiques.

SECTION I

Universités et Facultés

§ I. ADMINISTRATION. — Les Universités sont administrées par les Recteurs, assistés du Conseil de l'Université. Les Facultés par les Doyens, assistés du Conseil de Faculté.

§ II. IMMEUBLES. PROPRIÉTÉ. FRAIS D'ENTRETIEN. — Cette question sera développée au chapitre de l'Enseignement secondaire, Lycées, p. 53. Indiquons cependant ici que l'Etat est autorisé à subventionner les Universités pour les dépenses entraînées par le service des constructions et installations de l'enseignement supérieur jusqu'à concurrence de 25 0/0 du montant de la dépense totale (loi du 31 juillet 1920).

§ III. PERSONNALITÉ CIVILE. — Nous venons de voir que la loi du 28 avril 1893, en créant dans chaque ressort académique un Corps de Facultés, le déclarait personne civile. Cette disposition était étendue aux Universités par la loi du 10 juillet 1896 en ces termes : « Le Corps formé par la réunion de plusieurs Facultés de l'Etat dans un même ressort académique est investi de la personnalité civile. »

La personnalité civile a été reconnue aux établissements d'enseignement supérieur, dans un acte collectif, la loi du 11 floréal an X, article 43, ainsi conçu : « Le Gouvernement autorisera l'acceptation des dons et legs, des fondations des particuliers en faveur des écoles et de tout autre établissement d'instruction publique. »

D'autre part, le décret organique de l'Université impériale de 1808, en son article 137, l'« autorisa à recevoir les dons et legs qui sont faits, suivant les formes prescrites par les règlements d'administration publique. »

La question s'est alors posée de savoir si après le décret de 1808, les Facultés avaient encore qualité pour recevoir les dons et legs qui leur étaient faits. Une longue controverse s'engagea à ce sujet. La jurisprudence se prononça

dans le sens de l'affirmative. Le décret du 25 juillet 1885 affirma à nouveau le principe de la personnalité civile des Facultés en déterminant les conditions auxquelles seraient acceptées les libéralités faites à leur profit.

La personnalité civile est également reconnue aux Ecoles de plein exercice, aux Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie et aux Ecoles préparatoires de sciences et de lettres qui sont des établissements publics communaux. Les Directeurs de ces établissements ont, en effet, été autorisés à diverses reprises à accepter différentes libéralités au nom de ces Ecoles par décret rendu en Conseil d'Etat (Ecole de Nancy, legs Cossé 1892, legs Allory-Gillois 1893 ; Ecole de Reims, legs Jollicœur 1896). Ajoutons que la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, a modifié les règles particulières à nos établissements d'enseignement public de tous degrés et les a fait rentrer dans le droit commun.

§ IV. INDIVIDUALITÉ FINANCIÈRE. — L'individualité financière a été concédée aux Facultés par la loi du 17 juillet 1889 et aux Universités par la loi du 10 juillet 1896.

Chaque Faculté, chaque Université a ainsi un budget propre et pour l'administrer un ordonnateur et un comptable. Le régime financier et la comptabilité sont déterminés par deux décrets, en date l'un et l'autre du 27 juillet 1897, complétés par une instruction du même jour.

§ V. FACULTÉS. COMPÉTENCE DES AGENTS ET DES ASSEMBLÉES PRÉPOSÉS A LA GESTION DES FACULTÉS.

Comptable. — Les fonctions de comptable sont remplies à Paris par un receveur spécial, institué par le décret du 25 juillet 1882, et dans les départements par les percepteurs.

Le comptable est chargé d'effectuer les Recettes et les Dépenses seul et sous sa responsabilité, de faire toutes diligences pour assurer la rentrée des revenus et créances, ainsi que d'acquitter les dépenses mandatées par le doyen jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts.

Il reçoit par l'intermédiaire du doyen et du receveur des finances, les titres de recettes, les budgets et autorisations spéciales de dépenses.

Doyen. — Le doyen est représentant de la Faculté, personne civile. Il est suppléé par l'assesseur en cas d'absence ou d'empêchement.

En cette qualité, il engage et ordonnance les dépenses dans la limite des crédits ouverts, il prépare le budget, les demandes de crédits reconnus nécessaires en cours d'exercice, y compris les chapitres additionnels au budget de l'exercice courant (budget additionnel), et rend annuellement un compte d'administration.

C'est à ce titre encore qu'il accepte les dons et legs, administre les biens, exerce les actions en justice, procède aux adjudications dans les conditions prescrites par les décrets des 18 novembre 1882 et 23 août 1919, pour les baux et les marchés, signe les contrats d'acquisition, d'aliénation, d'échange, contracte les emprunts, le tout en conformité des délibérations du Conseil.

Conseil de Faculté. — Organe de délibération d'un établissement public, investi de la personnalité civile, le Conseil a la charge des intérêts permanents de cet établissement.

Il délibère sur le budget, les crédits reconnus nécessaires en cours d'exercice, les chapitres additionnels concernant l'exercice en cours (budget additionnel), le compte d'administration de l'ordonnateur et le compte de gestion du comptable, l'acceptation des dons et legs, l'emploi des revenus et produits des dons et legs et des subventions des départements, des communes et des particuliers, sur les acquisitions et aliénations de rentes et d'immeubles et sur les emprunts, sur l'exercice des actions en justice et sur toutes les questions qui lui sont renvoyées soit par le Ministre, soit par le Conseil d'Université. Il autorise le doyen à passer les marchés de gré à gré, à accepter à titre conservatoire les dons et legs.

Enfin le décret du 31 juillet 1920 fait relever de son exa-

men les propositions de créations des Instituts de Facultés ou d'Universités destinés aux recherches scientifiques ou aux applications pratiques dépendant de sa spécialité, que ces Instituts soient dans le ressort de l'Université, en dehors de ce ressort ou même à l'étranger.

Conseil d'Université. — Le Conseil de l'Université n'est autre que le Conseil général des Facultés de 1885 à 1893, il tient sa dénomination actuelle du décret du 21 juillet 1897. Ses attributions, en ce qui concerne les Facultés, sont limitées aux objets suivants :

Avis sur les budgets, crédits supplémentaires et comptes des Facultés, sur les créations, transformations ou suppressions de chaires rétribuées sur les fonds de l'Etat et les Instituts de Facultés, sur les services communs à plusieurs Facultés.

En ce qui concerne les Universités, on peut ranger les délibérations des Conseils en trois catégories : décisions proprement dites, délibérations, avis et vœux.

Les décisions valent par elles-mêmes, sans que l'approbation de l'autorité supérieure soit nécessaire ; toutefois, elles ne sont définitivement mises à exécution que si, dans le délai d'un mois, elles n'ont pas été annulées pour excès de pouvoir ou violation de la loi ou des règlements par arrêté du Ministre, après avis de la Section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Les délibérations ne peuvent être mises à exécution qu'après l'approbation du Ministre.

Les avis et les vœux ont une valeur simplement consultative pour l'autorité supérieure qu'elles éclairent.

a) *Décisions proprement dites.* — Le Conseil statue sur les objets suivants : 1° administration des biens de l'Université. A ce titre, il détermine les conditions auxquelles doivent être faits les placements de capitaux, règle les clauses des baux dont la durée ne dépasse pas 18 ans ; dans le cas contraire, en effet, l'approbation de l'autorité supérieure

est nécessaire et la décision du Conseil de l'Université ne vaut alors que comme une simple délibération ; 2° les actions en justice.

b) Délibérations. — Le Conseil prend des délibérations : 1° sur les actes relatifs aux biens meubles et immeubles appartenant à l'Université qui n'ont pas le caractère de simples actes d'administration, tels que : acquisitions, aliénations, échanges, baux d'une durée de plus de 18 ans, etc... ; 2° sur les emprunts ; 3° sur l'acceptation des dons et legs ; 4° sur les offres de subventions. Les Universités peuvent recevoir des subventions non seulement des départements et des communes, mais des établissements publics, tels que les chambres de commerce, les hospices ou d'utilité publique, comme certains syndicats professionnels ou certaines associations et même des particuliers, individuellement ou collectivement ; 5° sur les créations d'enseignements rétribués sur les fonds de l'Université.

c) Avis. — Le Conseil donne son avis : 1° sur les budgets et les comptes de l'Université ; 2° sur les créations, transformations ou suppressions des chaires rétribuées sur les fonds de l'Etat.

d) Vœux. — Les vœux ne sont que des avis spontanés qui n'ont par suite qu'une valeur consultative.

Recteur. — Le Recteur, représentant du pouvoir central, a des attributions réduites au point de vue de la gestion des Facultés. Il instruit toutes les affaires pour lesquelles la décision relève du pouvoir du Ministre. Ses pouvoirs propres se réduisent à approuver les marchés des Facultés.

Il est président du Conseil de l'Université et, à ce titre, ses pouvoirs sont de deux sortes :

1° il a un pouvoir d'instruction ; c'est lui qui est chargé, sous l'autorité du Ministre, d'instruire les affaires relatives à l'Université ;

2° il a un pouvoir d'exécution ; les décisions du Conseil sont tantôt relatives à l'Université même, tantôt à une ou

plusieurs Facultés déterminées : dans le premier cas, c'est le Recteur qui est chargé de l'exécution, dans le second cas, ce sont les doyens, chacun en ce qui concerne l'établissement qu'il administre.

Enfin, comme Président du Conseil, le Recteur représente l'Université en justice et dans les actes de la vie civile. Il a qualité, en ce qui concerne les biens de l'Université, pour intenter toute action possessoire et y défendre, agir en référé et faire tous actes conservatoires. Il accepte soit à titre provisoire, soit à titre définitif, les dons et legs faits à l'Université.

Ministre. — Le Ministre, responsable de l'organisation et du fonctionnement des services d'enseignement, décide sur toutes les questions, autres que celles pour lesquelles les Conseils ont un pouvoir propre, soit par simple décision, soit par arrêté, soit par décret pris sur son rapport, soit enfin par décret en Conseil d'Etat pris sur sa proposition (acceptation des dons et legs avec charges, conditions ou affectations immobilières).

§ VI. FACULTÉS. BUDGET. — Le budget d'une Faculté se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. La distinction est absolue et aucun virement ne peut être effectué de l'un à l'autre budget, sauf pour les excédents des recettes ordinaires qui peuvent être appliqués à des dépenses extraordinaires. Les deux catégories de recettes — ordinaires et extraordinaires —, d'une part, et les deux catégories de dépenses — ordinaires et extraordinaires —, d'autre part, sont récapitulées, de façon à obtenir un seul total pour les recettes et un seul total pour les dépenses.

Les recettes du budget ordinaire comprennent :

1° les revenus des biens meubles et immeubles ainsi que les intérêts des fonds placés au Trésor.

2° le produit des publications de la Faculté.

3° le produit des opérations effectuées, avec l'autorisation du Ministre, pour le compte des particuliers, dans les

laboratoires spéciaux à chaque Faculté et dont la dépense doit être remboursée conformément aux conditions déterminées par le Conseil de la Faculté.

4° les subventions de l'Etat pour dépenses ordinaires.

5° les subventions des départements, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique et des particuliers pour dépenses ordinaires.

6° les allocations diverses des Facultés, particulièrement celles relatives aux travaux pratiques réglementaires des étudiants, aux laboratoires de recherches et de sciences appliquées.

7° les autres ressources d'un caractère annuel et permanent.

Le budget extraordinaire comprend toutes les recettes qui n'ont pas un caractère annuel et permanent, savoir : les dons et legs, le produit des emprunts, le prix des biens aliénés, les subventions de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique et des particuliers pour dépenses extraordinaires, toutes autres recettes accidentelles.

Les dépenses du budget ordinaire sont :

1° Impositions établies par les lois et relatives aux biens appartenant à la Faculté.

2° Service des emprunts (intérêt et amortissement).

3° Emploi des revenus des dons et legs et des subventions ayant une affectation spéciale (chaires, bourses, prix, dépenses de matériel).

4° Frais de cours et de laboratoire.

5° Frais des travaux pratiques réglementaires des étudiants.

6° Entretien et accroissement des collections.

7° Eclairage et chauffage.

8° Impressions et frais de bureau.

9° Frais de publication.

10° Frais matériels des examens.

11° Entretien des bâtiments.

12° Entretien du mobilier.

13° Frais des opérations autorisées dans les laboratoires pour le compte des particuliers.

14° Acquisitions et allocations pour prix et médailles imputées sur la subvention de l'Etat ou sur les revenus de la Faculté n'ayant pas d'affectation spéciale.

15° Allocations consenties à l'Université pour contribution à des dépenses communes et à des services exécutés par elle.

16° Rétribution à l'agent comptable (0/0 sur les Recettes).

17° Autres dépenses d'un caractère annuel et permanent [habillement des agents subalternes, taxes municipales, conférences facultatives, frais matériels de la bibliothèque (cet article est divisé en 9 subdivisions, y compris l'éclairage et le chauffage, avec la dotation de chacune d'elles arrêtée par le Ministre), etc....].

18° Excédent réservé sur les prévisions de recettes, égal à l'excédent de recettes prévu au budget, en sorte que le budget est toujours arrêté sans excédent de recettes ni de dépenses.

Le budget extraordinaire comprend en dépenses toutes les dépenses temporaires et accidentelles imputées sur les recettes extraordinaires et sur l'excédent de recettes ordinaires dont l'emploi à une dépense extraordinaire a été autorisé : placement de fonds, acquisition d'immeuble, etc..., l'article ou les articles nécessaires sont ouverts quand il y a lieu.

L'examen des budgets des divers établissements d'enseignement supérieur montre qu'une large part des recettes provient des revenus des dons et legs. Les recettes prévues à ce titre au budget de 1917 des deux Facultés de Paris le plus fréquentées par les étudiants dépassaient pour l'une 16 0/0 et pour l'autre 35 0/0 des recettes totales. Les Facultés des départements bénéficient également de libéralités appréciables sans que toutefois le montant en soit aussi important que dans les Facultés de Paris. C'est d'ailleurs pour ce motif que l'individualité financière et une certaine

autonomie ont été conférées aux Facultés. Le but envisagé est donc pleinement atteint ; les promoteurs de la réforme, au premier rang desquels il convient de citer le regretté Directeur de l'Enseignement supérieur, M. Liard, qui a poursuivi l'œuvre commencée au Rectorat de Paris, ont eu ainsi la satisfaction de voir que leurs prévisions s'étaient réalisées.

C'est à l'occasion de ces libéralités que l'administration a été amenée à préciser le caractère juridique des Facultés et des Universités. La question s'était posée de savoir si la réglementation les concernant leur avait conféré une autonomie suffisamment caractérisée pour les ériger en établissements indépendants de l'Etat et si, par suite, il y avait lieu de percevoir l'impôt de mutation sur les dons et legs faits en leur faveur. La négative a été admise et justifiée par les considérations suivantes : « Malgré la personnalité civile
« dont ils sont investis, les Facultés et les Corps de
« Facultés (aujourd'hui les Universités) n'en restent pas
« moins rattachés à l'ensemble des services de l'Etat par des
« liens trop étroits pour qu'il soit possible de les assimiler
« avec des établissements publics proprement dits : leur
« situation offre avec celle des lycées une analogie telle
« qu'on ne saurait leur refuser le bénéfice des décisions
« rendues en faveur de ces institutions et consacrées par
« une pratique constante » (Instructions du Ministre des Finances en date du 22 avril 1895).

§ VII. BUDGET ADDITIONNEL. — Un budget additionnel au budget de l'exercice est établi chaque année au mois de mai ; il est présenté, délibéré et arrêté dans les mêmes formes que le budget primitif. Il comprend l'excédent de Recettes de l'exercice clos, les restes à recouvrer et à payer du même exercice.

UNIVERSITÉS

§ VIII. BUDGET. — Comme le budget des Facultés, le budget des Universités se décompose en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

A. *Recettes. — Budget ordinaire.* — La nomenclature est la suivante :

1° Revenus des biens meubles et immeubles, ainsi que les intérêts des fonds placés au Trésor.

2° Produit des droits d'études (droit d'immatriculation fixé à 20 fr. par an par le décret du 31 juillet 1897 ; ce droit n'est pas dû par les étudiants assujettis aux droits d'inscription).

3° Produit des droits d'inscription (30 fr. pour chacune des inscriptions trimestrielles à prendre en vue d'un grade établi par la loi ; le nombre d'inscriptions donnant lieu à la perception du droit est déterminé par les règlements spéciaux de chaque grade).

4° Produit des droits de bibliothèque (10 fr. par an pour tous les étudiants).

5° Produits des droits de travaux pratiques et des droits de laboratoire, savoir : Facultés de droit, exercices pratiques ; Facultés de médecine et Facultés de pharmacie, travaux pratiques et droits de laboratoire, droit variant suivant les décisions des Conseils d'Université, entre les limites fixées par le décret du 31 juillet 1897.

La prévision de recette à inscrire pour les articles 2, 3, 4, 5, s'applique à l'année financière et doit être calculée, non d'après les produits constatés du pénultième exercice, mais d'après le nombre des étudiants inscrits lors de l'établissement du budget.

6° Produit des droits d'examen en vue des titres conférés par l'Université.

7° Produit des publications de l'Université.

8° Subvention de l'Etat pour les dépenses ordinaires.

9° Subvention des départements, communes, établissements publics, établissements d'utilité publique pour les dépenses ordinaires. On relève au budget de l'exercice 1917 de l'Université de Paris une recette de 107.000 fr. à ce titre, affectée soit à des enseignements particuliers, soit à des travaux de recherche, soit à des bibliothèques, soit à des

œuvres dans l'intérêt des étudiants. C'est à cet article que sont également inscrites les subventions des gouvernements étrangers allouées soit pour la création des chaires destinées à faire connaître leur langue et leur littérature, soit pour les frais d'études de leurs nationaux. C'est ainsi qu'en 1916 le Gouvernement russe allouait à l'Université de Paris une subvention de 30.000 fr. pour les frais d'études des étudiants russes boursiers.

10° Allocations consenties par les établissements de l'Université pour contribuer à des dépenses communes, généralement participation d'une Faculté dans les dépenses de traitement d'une chaire créée à son profit.

11° Autres ressources d'un caractère annuel et permanent.

Le budget extraordinaire de l'Université comprend la même nomenclature de recettes que celui des Facultés.

Recettes du budget ordinaire et du budget extraordinaire sont totalisées.

B. Dépenses. — Les dépenses du budget ordinaire sont les suivantes :

1° Impositions établies par les lois et relatives aux biens appartenant à l'Université.

2° Service des emprunts (contractés généralement auprès du Crédit Foncier).

3° Dépenses de personnel imputables sur les ressources propres de l'Université : chaires, cours, conférences, emplois d'agregés, chefs de travaux, bibliothécaires et employés préparateurs, garçons, etc...

C'est à cet objet que les Universités consacrent la plus grande partie de leurs ressources propres.

4° Emplois des revenus des dons et legs et des subventions ayant une affectation spéciale de quelque nature qu'elle soit : personnel, bourse et frais de matériel.

5° Dépense de la bibliothèque universitaire. Outre la subvention de l'Etat allouée pour ce service, le produit du droit de bibliothèque y est appliqué intégralement (article 13

du décret du 21 juillet 1897), mais ces deux catégories de ressources sont réunies en un seul total dont le montant détermine celui du crédit, avec mention de l'origine des ressources. Comme pour les Facultés, cet article comprend 9 subdivisions, avec la dotation précise pour chacune d'elles et ce crédit donne lieu à approbation spéciale du Ministre.

5 *bis*. Dépenses d'établissements scientifiques dépendant de l'Université (observatoires, instituts particuliers, etc...).

6° Dépenses de services communs à plusieurs Facultés (Frais de chauffage et d'éclairage, en particulier).

7° Entretien des bâtiments et du mobilier.

8° Allocations aux Facultés pour travaux pratiques réglementaires des étudiants, égales sinon supérieures aux rétributions perçues à ce titre sur les étudiants.

9° Allocations aux Facultés pour les laboratoires de recherches et de sciences appliquées, égales sinon supérieures au montant des sommes perçues comme droits de laboratoire.

10° Allocations aux Facultés pour les collections.

10 *bis*. Allocations aux Facultés pour les frais matériels des bibliothèques.

11° Bourses imputables sur les fonds de l'Université.

12° Dépenses des œuvres instituées par le Conseil de l'Université dans l'intérêt des étudiants.

13° Impressions et frais de bureau.

14° Frais des publications de l'Université.

15° Rétribution de l'agent comptable.

16° Autres dépenses d'un caractère annuel et permanent, telles que menus frais, frais de la brochure des cours et programmes, comptes rendus des travaux, taxes municipales, etc....

et enfin l'excédent réservé sur les prévisions de recettes.

Le budget extraordinaire comprend, en dépenses, toutes les dépenses qui n'ont pas un caractère annuel et permanent et imputées sur les recettes extraordinaires ou sur l'excédent des recettes ordinaires.

Les dépenses du budget ordinaire et du budget extraordinaires sont totalisées et du fait de l'inscription en dépenses, à l'article 16, de l'excédent réservé sur les prévisions de recettes, ce total est égal à celui de l'ensemble des recettes. Le budget de l'exercice se solde donc ainsi sans boni ni déficit.

Une remarque s'impose dès maintenant sur le mode d'établissement du budget des Facultés et des Universités. Nous avons vu précédemment que le procédé financier actuellement en vigueur remonte, pour les Facultés, à la loi du 17 juillet 1889, aux termes de laquelle les crédits ouverts au Ministère de l'Instruction publique pour les dépenses matérielles des Facultés devaient être désormais versés à leurs budgets particuliers sous forme de subventions. Ce système a été étendu aux Universités. Ces subventions figurent globalement en Recettes à l'article 4 du budget des Facultés et à l'article 7 du budget des Universités. Le contrôle du Ministre n'en continue pas moins à s'exercer minutieusement sur leur emploi. Rappel est fait en face chacun des articles de dépenses, de la quote-part de l'Etat dans ladite dépense, en sorte que le budget indique l'origine des ressources qui alimentent chaque crédit. C'est ainsi qu'on lit, par exemple, dans un budget d'Université : « Dépense de tel établissement... crédit ouvert : 107.057 fr., et dans la colonne des observations :

Revenu de la fondation X	77.177	
Revenu des obligations de la Défense		
Nationale	4.880	
A la charge de l'Etat	25.000	107.057 »

Il y a là une affectation de recettes tout à fait caractéristique qu'il convient dès à présent de signaler. C'est un procédé qui est à rapprocher, au point de vue du contrôle, de celui concernant le crédit de bibliothèque, dont nous avons indiqué la décomposition précédemment.

§ IX. BUDGET ADDITIONNEL. — Le budget de chaque exercice de l'Université est complété, comme celui des Facultés, par un budget additionnel établi dans les mêmes formes et dans les mêmes conditions que celui des Facultés.

§ X. DÉPENSES A LA CHARGE DE L'ÉTAT. — La loi de 1889 a disposé, nous venons de le rappeler, que le crédit inscrit au budget du Ministère de l'Instruction publique pour dépenses de matériel des Facultés, serait désormais versé au budget propre de ces établissements sous forme de subventions. Un crédit reste toujours ouvert au budget du Ministère pour dépenses du personnel. Les traitements des fonctionnaires à la charge de l'Etat continuent à être liquidés et payés comme précédemment. A Paris, ces dépenses sont liquidées par le Ministre qui en ordonnance le montant, par voie d'ordonnance directe, au Secrétaire de chaque Faculté, chargé du paiement ; dans les départements, ce sont également les Secrétaires des Facultés qui sont chargés du paiement des traitements, le montant en est ordonné à leur nom au moyen d'ordonnances de délégation par les Préfets, chargés de la liquidation. Celui-ci justifie de l'emploi des sommes mises à sa disposition par des bordereaux mensuels auxquels sont jointes les pièces justificatives.

Corrélativement, l'Etat continue depuis la création des Universités à percevoir les droits d'examen, de certificat d'aptitude, de diplôme ou de visa, acquittés par les aspirants aux grades et titres prévus par les lois ainsi que les droits de dispense et d'équivalence.

§ XI. COMPTES. — Les comptes des ordonnateurs et des comptables sont présentés, avec la distinction des exercices et des gestions, dans la même forme que les comptes des communes (art. 18, D. 1897).

Les ordonnateurs et les comptables qui ont coopéré à l'exécution du budget, une fois cette exécution terminée, doivent, les uns et les autres, justifier qu'ils ont fidèlement

rempli leur mandat. Mais les justifications revêtent une forme différente suivant qu'il s'agit de l'ordonnateur ou du comptable.

Les ordonnateurs rendent leur compte par exercice et les comptables par gestion.

Les opérations de caisse se suivent dans l'ordre chronologique ; à tout moment, elles sont complètes ; on peut les arrêter instantanément et définitivement sans attendre aucun complément ni rattachement ultérieur. Dès lors, en fin d'année, ou à la cessation des fonctions en cas de mutation, les comptes des comptables sont irrévocablement clos.

Les ordonnateurs ne peuvent comme les comptables décrire leurs actes de date à date. Ils ne peuvent négliger les compléments ou rattachements ultérieurs que ces actes comportent ; ils doivent rechercher et grouper toutes les parties éparses d'une même opération, afin de la présenter dans son ensemble, en totalité, pour en permettre la comparaison avec les crédits qui l'ont autorisée. Leur compte est un compte moral, un compte rationnel, qui ne saurait s'accommoder d'une coupure instantanée. Ainsi on conçoit que la personnalité de l'ordonnateur disparaisse dans ses comptes : comme on le dit souvent, ce n'est pas son compte que rend l'ordonnateur, mais celui de l'exercice. Aussi, même en cas de mutation en cours d'année, ce compte n'est rendu qu'à la clôture de l'exercice et par l'ordonnateur alors en fonctions.

Les comptables, au contraire, rendent un compte personnel ; ils ne cessent jamais d'être responsables des deniers de leur caisse, leur personnalité est toujours en cause. Ils sont soumis, comme les ordonnateurs, au contrôle administratif et, en plus, un jugement est nécessaire pour apurer leur comptabilité, tandis qu'aucune décision judiciaire n'intervient pour libérer les ordonnateurs.

On sait que les comptables des Universités et des Facultés, comme tous les comptables des deniers publics, sont tenus de donner une garantie de leur bonne gestion ; ils ne peuvent entrer en fonctions sans avoir constitué un caution-

nement. Jusqu'en 1898, ces cautionnements étaient obligatoirement constitués en numéraire et servaient à alimenter la Trésorerie de l'Etat dans des conditions avantageuses pour lui, l'intérêt servi aux comptables étant de 2 fr. 50 0 0 (loi de finances du 13 avril 1898, article 35). A partir de cette date, on a permis de transformer les cautionnements en rentes. Enfin la loi du 26 décembre 1908 a donné la faculté aux comptables de deniers publics de remplacer leur cautionnement par la caution solidaire fournie par leur association. L'« Association française du cautionnement mutuel » dont les statuts ont dû préalablement être approuvés par le Ministre des Finances. Cette mesure de répression prise dans divers pays étrangers, s'imposait en France par suite du nombre tout à fait minime de comptables déficitaires et des difficultés qu'éprouvaient certains d'entre eux à constituer des cautionnements dont l'importance augmentait sans cesse avec le développement des divers services publics. Elle entraînait cependant des charges à l'Etat qui, pour faire face au remboursement des cautionnements, a dû augmenter sa dette flottante en émettant de nouvelles obligations sexennaires. L'association française du cautionnement mutuel, bien administrée, est parvenue aujourd'hui à une très grande prospérité et comprend la plupart des comptables. Elle comptait au 31 décembre 1919, 28.800 adhérents dont l'ensemble des cautionnements s'élevait à 239.503.853 fr. 84. Pendant les 11 années de son fonctionnement (1909 à 1919), 153 de ses membres ont été déclarés en déficit et elle a dû verser, au lieu et place des déficitaires, une somme de 877.433 fr. 16, soit une moyenne, en chiffres ronds, de 80.000 fr. par an.

La constitution du cautionnement n'est pas la seule garantie que l'Etat prenne contre les risques de détournement de fonds et de mauvaise gestion de la part des comptables de deniers publics. Leurs biens sont frappés d'emblée d'une hypothèque légale (article 2121 du Code Civil) et sont, en outre, soumis à des privilèges spéciaux au profit du Trésor (article 2098 du C. C.), privilèges étroitement

ment réglementés par la loi du 5 septembre 1807 (droits du Trésor sur les biens des femmes des comptables).

Rien de semblable n'existe à l'égard des ordonnateurs. Aucune hypothèque légale, aucun privilège au profit du Trésor ne pèse sur leurs biens. Ils ne déposent pas de cautionnement.

§ XII. COMPTE D'ADMINISTRATION DES ORDONNATEURS. — Le compte administratif du Recteur (Université) ou du Doyen (Faculté) pour l'exercice clos est présenté au Conseil de l'Université ou de la Faculté, au mois de mai et avant le vote du budget additionnel.

Le Conseil délibère sur ce compte hors la présence de l'ordonnateur (article 18, décret du 22 juillet 1897).

La délibération du Conseil est envoyée avec le compte au Ministre qui l'arrête définitivement.

Un exemplaire de ce compte est joint au compte de gestion de l'agent comptable.

§ XIII. COMPTE DE GESTION DE L'AGENT COMPTABLE. — On distingue le compte de gestion annuelle et le compte de gestion personnelle. Le décret du 31 mai 1862 définit ainsi la gestion : « La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comptable soit pendant l'année (gestion annuelle), soit pendant la durée de ses fonctions (gestion personnelle). » Mais on voit tout de suite que cette formule aurait dû être complétée ainsi par exemple : « lorsque ses fonctions durent moins d'un an ».

Ce compte doit présenter :

- 1° la situation à l'ouverture de la gestion.
- 2° les recettes et dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion.
- 3° la situation, à l'expiration de la gestion, avec l'indication du reliquat des valeurs en caisse et en portefeuille (article 23 du décret du 31 mai 1862).

Les comptes sont affirmés sincères et véritables, signés,

datés et soumis à l'autorité chargée du jugement, la Cour des Comptes, après visa du Receveur des Finances et délibération du Conseil de l'Université ou de la Faculté.

Rendus par gestion annuelle, sauf dans les cas de coupures en gestions personnelles, ils comprennent deux parties, l'une relative aux opérations de la gestion des 12 mois (1^{er} janvier-31 décembre), formant la 2^e partie de la gestion, l'autre, relative aux opérations complémentaires du même exercice (1^{er} janvier au 30 avril) formant la 1^{re} partie de la gestion suivante. Ces deux parties sont totalisées, article par article, et récapitulées ; on a ainsi les résultats complets de l'exercice, ce qui permet la comparaison avec le compte d'administration de l'ordonnateur.

Les opérations, en recettes et en dépenses, sont appuyées de leurs justifications et classées dans l'ordre du budget. Les opérations de chacun des comptables en fonctions dans le cours d'une année sont rappelées au compte de l'agent comptable en fonctions à la fin de l'exercice.

§ XIV. JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES. — L'administration centrale, au reçu des comptes de gestion, leur fait subir une première vérification par le bureau de comptabilité de l'enseignement supérieur, puis elle les transmet à la Cour des Comptes qui procède à leur examen dans les formes judiciaires.

Les arrêts de la Cour sont de deux sortes : provisoires et définitifs (article 417, décret 31 mai 1862).

Les arrêts provisoires enjoignent au comptable de rapporter telle ou telle justification (d'où leur nom courant d'injonction). Ils doivent être exécutés dans les deux mois de leur notification. Passé ce délai, sans qu'aucune réclamation soit fournie ou si la justification n'est pas admise par le Conseil, il intervient un dernier arrêt, l'arrêt définitif.

Celui-ci peut faire apparaître trois situations des comptables : il peut déclarer le comptable quitte, en débet ou en avance. Dans les cas où un comptable est quitte ou en avance, la Cour lui donne décharge.

Exécution des arrêts de la Cour. — D'ailleurs, il n'appartient pas à la Cour de procurer à ses arrêts définitifs la suite qu'ils comportent. C'est le Ministre des Finances qui en fait suivre l'exécution ; c'est lui qui fera rayer les hypothèques des comptables définitivement déchargés à l'expiration de leurs fonctions, qui ordonnancera les restitutions d'avances (ce dernier cas vise exclusivement les Trésoriers généraux qui sont autorisés à verser des avances au Trésor), qui saisira la juridiction criminelle au cas où des faux ou des actes de concussion auraient été relevés et enfin qui poursuivra la rentrée des débets. Les arrêts de la Cour sont d'ailleurs exécutoires, de sorte que pour faire rentrer un débet, le ministre n'aura qu'à faire exécuter l'arrêt sans avoir besoin, pour lui donner force exécutoire, de délivrer au préalable une contrainte. L'agent judiciaire du Trésor est chargé de ces exécutions et poursuit le comptable en retard par toutes les voies de droit et en profitant de toutes les sûretés que le Trésor possède sur les biens de celui-ci.

Voies de recours. — Les arrêts de la Cour ne sont susceptibles ni d'appel, — c'est-à-dire qu'il n'y a au-dessus de la Cour des Comptes aucun tribunal chargé de prononcer un nouveau jugement sur les matières ayant fait l'objet d'un arrêt de la Cour, — ni d'opposition, ni de tierce-opposition. Les deux seules voies de recours ouvertes sont le Pourvoi en révision, et le Pourvoi en Cassation.

La révision, qui n'est soumise à aucun délai, sera faite par la Cour elle-même : elle peut être demandée par le comptable, lorsqu'il a recouvré depuis l'arrêt des pièces justificatives dont l'absence avait déterminé les termes de cet arrêt, d'office, ou par le procureur général, pour erreur, omission, faux, double emploi reconnu par la vérification d'autres comptes. Aucun délai n'est fixé. On doit donc, en s'appuyant sur les principes généraux du droit, reconnaître que seule la prescription trentenaire peut être opposée.

Le recours en Cassation, étant donné que la Cour est un tribunal administratif, est intenté dans les deux mois (loi du

13 avril 1900, article 24, § 4) devant le Conseil d'Etat : il ne peut se baser que sur la violation des formes et de la loi. Le Conseil d'Etat, le cas échéant, se bornera à casser la décision, sans pouvoir évoquer au fond l'affaire qui sera renvoyée à la Cour, pour être l'objet d'un nouvel arrêt.

SECTION II

Ecoles de plein exercice. — Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie. — Ecoles préparatoires de l'Enseignement supérieur des Sciences et des Lettres.

Les Ecoles de plein exercice sont des établissements mixtes où l'on enseigne à la fois la médecine et la pharmacie. Elles sont réglementées par le décret du 14 juillet 1875 qui détermine les conditions générales de l'organisation de ce nouveau type d'Ecoles. Ce décret ne prévoit d'ailleurs que le minimum des charges financières que doivent s'imposer les villes, tant pour le personnel que pour le matériel.

Les Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie, comme les Ecoles de plein exercice, sont des établissements communaux qui donnent une partie de l'enseignement médical, une partie de l'enseignement des Facultés. Elles ont pour origine les écoles secondaires de médecine et les cours d'instruction médicale institués par décrets spéciaux en exécution de la loi du 11 floréal an X.

Les Ecoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres sont au nombre de trois. Ce sont celles de Nantes, Chambéry et Rouen.

Ces trois catégories d'établissements sont régies par le décret du 22 août 1854, aux termes duquel « les Villes qui « ne sont pas sièges de Facultés et qui ont établi des cours « municipaux sur quelques parties élevées des sciences et « des lettres, pourront obtenir que ces cours prennent le « titre et le rang d'écoles préparatoires à l'enseignement

« supérieur des sciences et des lettres, à la charge par les
« dites villes de fournir un local convenable, les collections
« nécessaires à l'enseignement et une subvention annuelle
« pour le traitement des professeurs et les dépenses du
« matériel. Les écoles préparatoires à l'enseignement supé-
« rieur des sciences et des lettres sont assimilées aux
« écoles préparatoires de médecine et de pharmacie ». Cette
réglementation souffre une exception en ce qui concerne
l'Ecole de Rouen auprès de laquelle fonctionnent des chaires
créées par des décrets de 1873, 1874, 1877, et dont la
charge est entièrement supportée par l'Etat.

Ces établissements ne sont pas investis comme les
Facultés de l'individualité financière ; leurs budgets et leurs
comptes font partie intégrante des budgets et des comptes
des villes où elles siègent. A la différence des Facultés, ce
sont, comme on vient de le dire, des établissements commu-
naux. Les traitements du personnel et les dépenses de toute
nature de ces établissements (exercices pratiques, entretien
des bâtiments, mobilier, collections, laboratoires, jardins
botaniques et cliniques incombent aux Villes, sièges des
dites écoles (D. 1^{er} août 1883, modifié par D. 31 mai 1893).
Comme conséquence, toutes les rétributions (droits d'imma-
triculation, d'inscription, de travaux pratiques et même
d'examen) dont sont redevables les étudiants et qui, dans
les Facultés, sont encaissées soit au compte des Universités,
soit au compte de l'Etat, sont perçues au profit de la Ville.

Les mêmes villes doivent s'engager, en outre, à assurer
le service de trois cliniques, médicales, chirurgicales, obsté-
tricales, et à mettre à la disposition de l'école, une ou plu-
sieurs salles consacrées aux maladies des enfants (D.
31 juillet 1893).

Les dépenses d'établissement et d'entretien des Ecoles
de plein exercice et des Ecoles préparatoires constituent-elles
pour les communes des dépenses obligatoires ? Sans doute,
ces dépenses ne sont pas, par elles-mêmes, des dépenses
obligatoires, mais elles acquièrent ce caractère lorsque le
Conseil municipal a demandé lui-même la création de

l'école à titre d'essai en tant qu'il n'a pas fait connaître à l'administration son refus d'y subvenir. Dès lors, doivent être portées d'office au budget de la Ville, sur le refus du Conseil municipal, les dépenses nécessaires pour le fonctionnement des services de l'Ecole pendant l'année commencée au moment où la Ville a manifesté son intention nouvelle (C. d'Etat, 23 novembre 1850, Ville d'Orléans, S. 51-2-296 ; D. 51-3-38).

Budget. — Pour assurer l'exécution de ces dispositions, les Ecoles établissent un *budget*, voté par le Conseil municipal, et arrêté par le Ministre en vertu de son droit supérieur de contrôle. Il y a lieu de signaler que ce budget peut comprendre des subventions du département, des produits de dons et legs, c'est dire que ces établissements ont également la personnalité civile. Cette personnalité ressort d'une jurisprudence constante depuis 1892, et d'après laquelle le Conseil d'Etat autorise les Directeurs de ces Ecoles, par décrets rendus sur la proposition du Ministre de l'Instruction publique, la Section compétente du Conseil d'Etat entendue, les libéralités qui leur sont faites. Les décrets visent la loi du 11 floréal an X et le décret du 25 juillet 1885.

Compte. — Le Directeur de l'Ecole établit en fin d'exercice son compte d'administration qui, comme le budget, est soumis au Conseil municipal et arrêté par le Ministre.

SECTION III

Etablissements scientifiques non chargés de la collation des grades

§ I. — Les dépenses de personnel et de matériel de tous ces établissements sont inscrites au budget de l'Etat et payées aux ayant-droit par l'agent comptable de l'établissement. Le budget dressé pour chacun de ces établissements ne comporte que des dépenses arrêtées dans la limite des

crédits inscrits à cet effet au budget de l'Instruction publique avec la désignation nominative des parties prenantes. Un compte d'administration est établi dans la même forme, en fin d'exercice. Ce sont, en réalité, des pièces comptables justifiant l'emploi de crédits ouverts au Ministre. Deux établissements toutefois sont soumis à un régime différent : le Muséum d'histoire naturelle et l'Ecole normale supérieure.

§ II. MUSÉUM D'HISTOIRE NATURELLE. — La loi de finances du 31 décembre 1907 a disposé que les crédits inscrits au budget de l'Etat pour les dépenses de matériel du Muséum d'histoire naturelle seront désormais attribués à cet établissement à titre de subvention, pour être portés au budget spécial dont il aura l'administration. Ce budget doit comprendre également, en recettes, les ressources que le Muséum pourra se créer dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique. Les recettes et les dépenses dudit budget sont effectuées par un agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes. Le décret du 28 septembre 1908 fut pris pour assurer l'exécution de ces dispositions.

Comme on le voit, ce régime financier rappelle celui qui intervint en 1889 pour les Facultés.

Le Muséum a ainsi son budget spécial au point de vue des dépenses de matériel. Le Directeur en est l'ordonnateur qui, à ce titre, est investi de toutes les attributions administratives des ordonnateurs. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par un assesseur. Il est assisté d'un organe de délibération : le Conseil du Muséum, composé de 4 membres, nommés pour 6 ans par décret et dont le Directeur fait partie. Il passe les marchés, procède aux adjudications dans les conditions prescrites par le décret du 18 novembre 1882, modifié par celui du 23 août 1919 ; il accepte les libéralités par actes entre vifs ou testamentaires, après avis de l'Assemblée des professeurs et avis du Conseil de l'établissement conformément aux dispositions de la loi du 4 février 1901 ; il procède, dans les mêmes formes, aux alié-

nations de rentes et d'immeubles et à la réalisation des emprunts après approbation du Ministre.

Les recettes et les dépenses s'effectuent par l'intermédiaire de l'agent comptable, rétribué sur le budget spécial de l'établissement, qui produit un compte de deniers et un compte de matières.

Les dépenses de personnel, comme dans les Facultés, ne figurent pas au budget de l'établissement et sont ordonnancées directement par le Ministre au nom de l'agent comptable.

La création de ce grand établissement scientifique remonte aux lettres patentes de 1626 et est due à l'initiative de Guy de la Brosse, médecin ordinaire de Louis XIII. Sans être encore doté de toutes les installations, de tous les aménagements ni de tous les crédits que lui vaudrait son rôle tant en France qu'à l'étranger, il n'est pourtant pas sans intérêt d'indiquer l'effort financier consenti par le pays en sa faveur. Le budget de l'Etat de 1920 comprend :

1° pour les dépenses de personnel du Muséum (218 directeur, professeurs, fonctionnaires et agents) 2.170.000 fr.

2° pour subventions pour dépenses de matériel et entretien du « Pourquoi Pas ? » 400.000 »

§ III. ECOLE NORMALE SUPÉRIEURE. — Il suffit de se rappeler qu'à la suite de l'expulsion des Jésuites, le Parlement de Paris, dès le 7 septembre 1762, avait pris l'initiative de grouper, au collège Louis-le-Grand, un certain nombre de boursiers destinés à fournir des maîtres aux collèges de l'Université de Paris et des provinces du ressort, pour s'expliquer le régime financier de l'Ecole normale supérieure. On sait également qu'après des vicissitudes diverses, l'établissement, fermé à la Révolution, fut réinstallé sous le nom d'« Ecole préparatoire » au collège Louis-le-Grand où il fonctionna de 1826 à 1847, date à laquelle il alla prendre possession de l'immeuble de la rue d'Ulm où il est toujours demeuré depuis.

Son régime financier est celui des lycées avec cette différence toutefois que les principes de l'autonomie édictés en 1902 ne lui ont pas été étendus. Elle n'en est pas moins autorisée à conserver l'excédent de recettes disponible en fin d'exercice qui est susceptible d'être appliqué, avec l'approbation du Ministre, à des améliorations matérielles.

CHAPITRE II

Enseignement secondaire

L'Assemblée législative, impuissante à aboutir rapidement « à organiser une instruction publique commune à tous les citoyens », avait décidé le maintien, à titre provisoire, des anciens établissements condamnés en principe.

La loi du 3 brumaire an IV avait créé les « Ecoles centrales » à raison d'une par département.

La loi du 11 floréal an X établissait l'enseignement secondaire sur des bases nouvelles. Cet enseignement devait être donné par des établissements communaux (les petits collèges d'autrefois), des établissements nouveaux, les lycées, entretenus par l'Etat, et enfin par des maîtres particuliers, dont l'école ne pouvait être ouverte sans autorisation, et dont les établissements étaient désignés sous le nom de « pension » et d' « institution ».

SECTION I

Etablissements d'enseignement secondaire de garçons

A. — Lycées nationaux

On entend par lycées les établissements d'enseignement secondaire fondés, entretenus et dirigés par l'Etat (loi du 15 mars 1850, article 72). Le décret du 25 février 1860 a fait défense aux chefs d'établissements libres de donner ce nom aux institutions, pensions ou écoles qu'ils dirigent.

L'institution des lycées nationaux remonte à la loi du 3 brumaire an IV qui les désignait sous le nom d' « écoles centrales ». C'est de la loi du 11 floréal an X qu'ils tiennent leur désignation actuelle. Une ordonnance royale du 17 février 1815 leur donna le nom de « collèges royaux » ; l'arrêté du 28 juillet 1848 leur rendit le nom de lycées. Un arrêté du 12 février 1853 les a appelés lycées impériaux ; depuis la loi du 4 septembre 1870 ils prennent la désignation de lycées nationaux.

§ I. IMMEUBLES. PROPRIÉTÉ. FRAIS D'ENTRETIEN. — Les immeubles dans lesquels se trouvent installés les services d'enseignement public appartiennent, pour la plupart, au domaine privé des communes. L'origine de ce droit de propriété remonte aux trois décrets du 8 mars 1793, 11 décembre 1808 et 9 avril 1811.

Par le décret du 8 mars 1793, la Convention nationale excluait de la vente des biens qui étaient devenus propriété de la nation par l'effet de la loi du 18 août 1792, les bâtiments servant à l'enseignement. En voici les dispositions essentielles relevées au document original :

Article premier. — Les biens formant la dotation des collèges, des bourses et de tous autres établissements d'instruction publique français, sous quelque dénomination qu'ils existent, seront, dès à présent, vendus dans la même forme et aux mêmes conditions que les autres domaines de la République, sauf les exceptions ci-après énoncées.

Article II. — Ces mêmes biens, soit que l'administration en ait été précédemment confiée à des congrégations séculières ou régulières, à des corps laïques ou à des particuliers, seront, à compter du 1^{er} janvier 1793 jusqu'à la vente, administrés par les préposés de la régie des domaines nationaux.

.....

Article V. — Sont exemptés des dispositions contenues dans les articles I et II, tous les bâtiments servant ou pou-

vant servir à l'usage des collèges et de tous autres établissements de l'instruction des deux sexes, les logements des instituteurs, professeurs et élèves; ensemble les jardins et enclos y « attenans » ainsi que ceux qui, quoique séparés, sont à l'usage des établissements d'instruction publique, tels que les jardins des plantes, les emplacements pour la botanique et l'histoire naturelle.

Les corps administratifs sont tenus de faire procéder aux réparations urgentes, nécessaires pour prévenir la ruine et la dégradation des bâtimens réservés ci-dessus : sans que, sous prétexte de cette autorisation, ils puissent se permettre « aucuns ouvrages d'embellissemens » ou d'augmentation...

Article XIII. — Les frais d'entretien des bâtimens, jardins et enclos mentionnés dans l'article V, et *tous autres frais nécessaires* (1) à l'instruction qui est donnée dans les collèges et autres établissemens français de ce genre, *seront également à la charge de la nation.*

Le décret du 11 décembre 1808 transférait la propriété de ces biens à l'Université impériale dans les conditions suivantes :

« I. — Tous les biens meubles, immeubles et rentes ayant appartenu au ci-devant prytanée français, aux universités, académies et collèges tant de l'ancien que du nouveau territoire de l'Empire, qui ne sont point aliénés ou qui ne sont point définitivement affectés par un décret spécial à un autre service public sont *donnés* à l'Université impériale.

« II. — Dans tous les chefs-lieux des anciennes Universités où il existerait encore des biens « suffisans » pour la fondation et l'entretien d'un lycée et d'un collège, l'Université impériale entretiendra un de ces deux « établissemens » et des bourses y seront données par nous, suivant la destination des fondateurs, et de préférence, aux familles de ceux-ci ; sans déroger toutefois aux dispositions particulières

(1) C'est en vertu de cette disposition que les professeurs et instituteurs eurent leur traitement fixé et payé par l'Etat.

prises par nos précédents décrets pour les Universités de Turin, Gènes ou autres. »

L'Université devenait ainsi propriétaire de tous les immeubles où étaient installés les divers services d'enseignement. La propriété entraînait la charge de l'entretien particulièrement onéreuse. Cette situation ne se présentait pas seulement pour les édifices affectés à des services d'enseignement, mais aussi pour tous les bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires. Le Ministre des Finances d'alors, soucieux de sauvegarder les intérêts du Trésor, proposa de transférer la propriété des dits édifices aux départements, arrondissements et communes, au moyen de la *vente* qui leur en serait faite par l'Etat, et dont le prix capital serait converti en rente remboursable par dixième. On n'alla pas aussi loin. On se borna à un transfert de propriété à titre gratuit à charge de pourvoir à certaines contributions et aux frais d'entretien par le décret ci-après, en date du 9 avril 1811.

I. — Nous concédons gratuitement aux « départemens », « arrondissemens » ou communes, la pleine propriété des édifices et « batimens » nationaux, actuellement occupés pour le service de l'administration des cours et tribunaux, et de l'instruction publique.

II. — La remise de la propriété des dits « bâtimens » sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les « établissemens » qui le concernent.

III. — Cette concession est faite à la charge par les dits « départemens », « arrondissemens » ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir *les grosses et menues réparations* suivant les règles et dans les proportions établies pour chaque local, par la loi du 11 frimaire an VII sur les dépenses départementales, municipales et communales, et par l'arrêté du 27 floréal an VIII pour le paiement des dépenses judiciaires.

IV. — Il ne pourra, à l'avenir, être disposé d'aucun édifice national, en faveur d'un établissement public, qu'en vertu d'un décret impérial.

.....

Comme on l'a dit ci-dessus, les immeubles affectés aux services d'enseignement étaient concédés aux communes. Ces dispositions soulèvent deux grosses questions : la nature du droit de propriété des communes et celle des frais d'entretien dont elles sont tenues.

Qui est propriétaire. — Les décrets de 1808 et de 1811 sont en apparence contradictoires ; ils semblent en effet attribuer à l'Université et aux communes la propriété des mêmes biens. Ils se concilient pourtant.

L'Université n'a que la jouissance des bâtiments qui lui ont été donnés par le décret du 11 décembre 1808, la propriété de ces bâtiments appartient aux communes auxquelles ils ont été attribués par le décret du 9 avril 1811.

Mais le droit de jouissance de l'Université est plus qu'un droit de jouissance ordinaire, en ce sens que l'Université peut affecter aux besoins de l'Instruction Publique des bâtiments restés jusque là sans affectation particulière et que les villes ou communes ne peuvent se fonder sur ce défaut d'affectation antérieure pour rentrer dans la possession des bâtiments et les affecter à un service municipal (C. Cassation, arrêt 6 mai 1844, Ministère de l'I. P. contre Ville de Pau, Sirey, 2^e série, p. 687).

Le droit de propriété des communes avait du reste déjà été reconnu par une ordonnance en Conseil d'Etat du 16 décembre 1830 (collection nouvelle, 9, 2, 495) qui mettait à leur charge les contributions foncières.

Frais d'entretien. — Les communes, propriétaires des bâtiments dans lesquels sont placés les collèges (1) sont tenues de toutes les réparations, sans distinction de grosses

(1) L'ordonnance royale du 17 février 1815 avait donné aux lycées le nom de « collèges royaux ».

et de menues, et spécialement elles doivent contribuer, avec le propriétaire voisin, aux frais de réparation d'un mur mitoyen (C. Cassation, arrêt du 17 mars 1836, Ville de Poitiers c/Carbon, Sirey, I, 2^e série, 1836, p. 493).

Ces principes ont été affirmés à nouveau par la loi du 15 mars 1850, article 73, aux termes de laquelle « Toute ville dont le collège communal sera érigé en lycée devra... assurer l'entretien et la réparation des bâtiments. » Dans la pratique cette charge est atténuée pour les Municipalités par l'inscription au budget du lycée d'un crédit pour « Entretien des bâtiments et du mobilier ». Mais c'est là une mesure purement gracieuse sur laquelle l'Etat pourrait revenir et qui ne serait d'ailleurs pas dépourvue de sanction. La loi municipale du 5 avril 1884 dispose en effet en son article 136 : « Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

« 9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois. »

Il va sans dire que cette obligation n'est imposée aux villes que pour les lycées dont elles sont propriétaires. Dans les cas très rares où l'Etat a fait construire lui-même les bâtiments, il est évident que c'est lui ou le lycée qui est tenu des frais de réparation et d'entretien.

§ II. PERSONNALITÉ CIVILE. — La personnalité civile des lycées remonte à la loi du 11 floréal, an X, article 43, comme on l'a vu à l'occasion des établissements d'enseignement supérieur. Cette personnalité a été reconnue par tous les textes législatifs ou réglementaires promulgués depuis, notamment le décret du 12 août 1807, les ordonnances royales des 12 mars 1817, 2 avril 1817, 12 octobre 1821 et la loi du 7 août 1850.

La suppression par la loi du 15 mars 1850 de l'Université en tant que corporation n'entraînait pas celle des établissements qui lui avaient été agrégés. Non seulement les organes survivaient à l'organisme, mais la situation juridique qui leur était reconnue depuis la loi de floréal, an X,

leur fut expressément reconnue par la loi même qui prescrivait la dévolution au Domaine et au Trésor des biens et des rentes de l'ancienne Université.

« Ne sont pas compris dans les prescriptions de l'article « 14, dit la loi du 7 août 1850 (article 15) les propriétés « immobilières et les rentes affectées à des établissements « d'instruction publique. Ces établissements continueront « de pouvoir acquérir et posséder sous les conditions dé- « terminées par les lois et règlements. »

C'est par application de ces dispositions que le décret du 31 mai 1902, concernant l'administration financière des lycées nationaux prévoit 1° en son article 1^{er} que le Proviseur, chef du lycée, représente l'externat et l'internat dans tous les « actes de la vie civile. »

2° en ses articles 17 et 18, modifiés par les articles 8 et 9 du décret du 7 août 1916, que les bonis constatés en fin d'exercice seront versés pour partie ou totalité, suivant qu'il s'agit du budget de l'externat ou de l'internat, au fonds de réserve spécial de chaque établissement.

Les lycées ont donc bien la capacité de posséder, d'acquérir et de s'obliger suivant les règles tracées par les règlements administratifs ; ils sont des personnes civiles.

§ III. CRÉATION ET INSTALLATION. — Les lycées sont créés par décret, sur la proposition du Ministre de l'Instruction publique, après avis de la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique (L. 27 février 1880, art. 4). En fait, ce décret ne peut intervenir qu'après le vote des crédits demandés à cet effet au Parlement, d'où il s'ensuit qu'une loi est nécessaire pour la création d'un lycée.

Toute ville qui veut obtenir la création d'un lycée doit faire les dépenses de construction et d'appropriation requises à cet effet, fournir le mobilier et les collections nécessaires à l'enseignement, assurer l'entretien et la réparation des bâtiments (D. 15 nov. 1811, article III : L. 15 mars 1850, art. 73, § 1).

L'Etat peut toutefois accorder une subvention à la ville

pour la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de son lycée.

Aux termes de la loi du 20 juin 1885, c'était à la ville qu'appartenait le soin d'emprunter toutes les sommes nécessaires pour les travaux de construction ; l'Etat lui venait en aide par l'allocation de subventions annuelles qui, dans aucun cas, ne pouvaient dépasser pour l'ensemble des opérations, 50 0/0 des annuités nécessaires au service des emprunts (art. 7, même loi).

Depuis la loi de Finances du 26 juillet 1893 (art. 68), la subvention accordée par l'Etat est fournie en capital. Quant aux communes, elles peuvent prélever sur leurs ressources disponibles tout ou partie des sommes nécessaires pour couvrir les dépenses ou contracter un emprunt pour leur part contributive.

Les Villes qui veulent établir un pensionnat près du lycée doivent fournir le local et le mobilier nécessaires et fonder pour dix ans, avec ou sans le concours du département, un nombre de bourses fixé de gré à gré avec le Ministre. A l'expiration des dix ans, les Villes et départements sont libres de supprimer les bourses, sauf le droit acquis aux boursiers en jouissance de leurs bourses. Dans le cas où l'Etat entend conserver le pensionnat, le local et le mobilier restent à sa disposition et ne font retour à la commune que lors de la suppression de cet établissement (L. 15 mars 1850).

Il convient d'ajouter que l'Etat accorde également des subventions aux villes pour l'installation des pensionnats et qu'enfin il a construit certains lycées entièrement à ses frais.

§ IV. RÉGIME ADMINISTRATIF ET FINANCIER. — a) *Historique.* — La loi du 11 floréal an X disposait qu'il devait y avoir un lycée au moins par chaque Tribunal d'appel. Le nombre des professeurs n'y devait jamais être inférieur à huit.

Le Proviseur, le Censeur et le Procureur-gérant — auquel

le règlement de l'Université du 17 septembre 1809 a donné le nom d'Econome — forment le Conseil d'administration de l'Ecole. Dans chaque lycée est institué un bureau d'administration composé de notables sous la présidence du Préfet.

A mesure que les lycées seraient organisés, le Gouvernement devait déterminer celles des Ecoles centrales qui devaient disparaître.

Aux termes de l'article 31, il devait être entretenu aux frais de la République 6.400 élèves pensionnaires dans les lycées.

Le taux moyen de la pension était fixé à 700 fr. Elle devait servir tant aux dépenses de nourriture et d'entretien des élèves nationaux qu'au traitement des fonctionnaires, professeurs et autres dépenses des lycées.

Le Gouvernement devait arrêter, d'après le nombre des élèves nationaux qu'il placerait dans chaque lycée et d'après le taux de leur pension, la portion fixe du traitement des fonctionnaires et professeurs, laquelle portion serait prélevée sur le prix des pensions. Il devait en être de même de la portion supplémentaire de traitement qui devait être fixée par le Gouvernement d'après le nombre des pensionnaires et externes de chaque lycée.

Un arrêté du 15 brumaire an XII (7 novembre 1803) divisait les lycées en 3 classes, les lycées de Paris formant une classe particulière. Il fixait les traitements et disposait qu'une retenue de $\frac{1}{25}$ (4 0/0) serait opérée sur ces traitements pour former un fonds destiné aux pensions des fonctionnaires et des professeurs de chaque lycée et le montant en était placé à la Caisse d'amortissement.

Les dépenses et la comptabilité des lycées firent l'objet de l'arrêté du 15 brumaire an XII.

Les ressources des lycées provenaient :

1° des fonds fournis par le Gouvernement pour la pension des élèves nationaux. Le nombre de ces élèves était de 100 par lycée, et le Gouvernement payait la totalité de la pension, par *trimestre et d'avance*.

2° des sommes payées par les parents des élèves pensionnaires.

3° de la somme de 50 fr. que les élèves entretenus par leurs parents devaient payer annuellement pour tous frais de livres, classiques et dépenses relatives aux études.

4° de la rétribution des élèves externes.

Ces quatre catégories de recettes devaient faire face à toutes les dépenses, y compris celles du personnel.

A la fin de l'an XIII, après deux ans d'exercice, le déficit des 29 lycées existant alors s'élevait à 304.944 fr. 24 (1).

Ce résultat n'étonnera pas quand on saura que dans les premières années de l'établissement des lycées, il ne s'était point présenté de pensionnaires et que les externes même étaient en très petit nombre. Il fallait donc que chaque lycée subsistât avec les pensions des élèves nationaux, et les pensions de 100 élèves étaient évidemment insuffisantes.

Pour remédier à cette situation, on prit le décret du 3 floréal an XIII. Son objet était de déterminer d'une manière précise le nombre d'élèves nécessaires « pour assurer la subsistance d'un lycée ». Il fut reconnu que le lycée ne pouvait suffire à ses dépenses, s'il n'avait pas au moins 150 élèves, et le décret ordonna en conséquence que le nombre des élèves nationaux serait porté à 150. Mais pour qu'il n'en résultât pas une plus grande dépense à la charge du Trésor public, il fut arrêté qu'une partie de la pension des boursiers serait mise à la charge de leurs parents.

Ce même décret réglait la manière dont les dépenses devaient être réparties. On emprunta, à cet effet, à l'administration militaire le système des « masses ». Les diverses dépenses devaient être réparties en 5 masses :

- 1° La masse de nourriture,
- 2° La masse d'entretien (du linge et des vêtements).
- 3° La masse d'habillement.

(1) Rapport de la section de Comptabilité des lycées du 16 mai 1809 au Conseil de l'Université impériale.

4° La masse des dépenses communes. Elle était destinée au paiement des traitements, des appointements et des gages.

5° La masse des menues dépenses (chauffage, éclairage, livres classiques, frais d'infirmerie, frais de bureau, réparations du mobilier et menus frais).

C'était, sous un autre nom, notre répartition actuelle des dépenses par chapitres et articles.

La création de l'Université impériale, en 1808, donna lieu à un nouvel examen du régime administratif et financier des lycées. Un rapport fut déposé le 16 mai 1809. Ses auteurs signalent qu'avec l'établissement de l'Université impériale, l'autorité supérieure cessait d'être chargée de l'administration des lycées et qu'elle n'avait plus le même ascendant ni peut-être la même activité dans la surveillance. L'esprit d'indépendance s'était réveillé et avec lui avaient reparu d'anciens abus. D'autre part, la rétribution du vingtième imposée à tous les élèves en faveur de l'Université était une nouvelle cause de diminution des ressources des lycées — le prélèvement était opéré sur les rétributions scolaires.

Enfin une autre cause de diminution dans les recettes fut le résultat du décret du 10 mai 1808 qui avait *mis au compte des villes* le tiers des bourses et portions de bourses payées jusqu'à cette époque sur les fonds du Trésor public et la plus grande partie des villes ne les payaient pas. Aussi prit-on un nouveau décret (2 mai 1811) établissant que les communes paieraient toujours la *totalité* des 50 bourses qui leur étaient affectées dans chaque lycée ; le Gouvernement, au contraire, ne payait qu'en raison du nombre des élèves nationaux présents.

Ce système subordonnait toujours la situation financière des collèges royaux à la présence de boursiers nationaux et de boursiers communaux. Malgré les efforts faits pour maintenir le nombre de ces élèves dans les limites fixées par le décret du 2 mai 1811, ces dispositions ne purent toujours être observées en présence des graves événements politiques de cette période.

Aussi, dès le retour à l'état de paix, une nouvelle réglementation intervint, à la suite du vote de la loi de finances de 1817.

L'ordonnance royale du 12 mars 1817 dispose qu'il est assigné à chaque collège royal 50 pensions aux frais du Gouvernement nécessairement réparties en 20 pensions entières, en 3/4 de pensions au nombre de 20, et en 30 demi-pensions.

Les Villes continuent à acquitter les bourses dont elles ont été chargées jusqu'à ce jour, mais à l'expiration de la présente année scolaire, les Conseils municipaux ont la nomination de la moitié de leurs boursiers, l'autre moitié continuant à être donnée au concours. L'article 11 dudit décret, toujours en vigueur, prescrit que les bourses communales occupées au commencement d'un trimestre seront payées pour le trimestre entier.

La véritable réforme se trouve à l'article 19 ainsi conçu : Il est assigné à chaque collège royal, sur les fonds du Trésor, une somme fixe (tableau n° 4 ci-joint), principalement affectée au paiement des traitements fixes des Proverseurs, professeurs et autres fonctionnaires supérieurs.

Tableau n° 4. — Sommes affectées aux collèges royaux pour le paiement de leurs dépenses fixes

Collèges royaux de Charlemagne.....	53.000	»	}	95.000	»
— — Bourbon.....	42.000	»			
— — Paris avec Pensionnat 2 à	30.000	»		60.000	»
— des départements : 1 ^{re} classe. 6 à	24.000	»		144.000	»
— — 2 ^e — 15 à	21.000	»		315.000	»
— — 3 ^e — 11 à	18.000	»		198.000	»
				<u>812.000</u>	<u>»</u>

La circulaire du 21 mars suivant justifie ainsi ces mesures :

« L'ordonnance du 12 mars 1817 qui vient d'être rendue sur les collèges royaux doit assurer leur existence. Ces insti-

tutions ne manquaient point par le défaut de ressources générales, mais uniquement par la répartition trop inégale de ces ressources mêmes.

« Tel collège avait trop d'élèves, tandis que tel autre en avait trop peu ; ici il y a une insuffisance de professeurs et là surabondance : les études et le régime souffraient de cet ordre de choses. L'ordonnance nouvelle va remédier à tout.

« Le sort des professeurs n'est plus incertain. Le nombre des élèves royaux est déterminé d'une manière invariable ; celui des élèves communaux demeurera provisoirement fixé tel qu'il l'a été jusqu'à ce jour... ».

C'était la consolidation du système ancien, procurant aux établissements les ressources indispensables à leur existence par la présence obligatoire d'élèves de l'Etat et des communes, auquel venait s'ajouter un élément nouveau, la Subvention du Trésor. Après une expérience de 15 années on était arrivé à reconnaître que les lycées ne pouvaient subvenir à leurs dépenses avec leurs ressources propres, même quand ces ressources étaient alimentées par un appoint constant provenant d'élèves boursiers. Cette constatation n'est pas inutile à rappeler au moment où la Commission des Finances de la Chambre a cherché à revenir au procédé financier de l'an X (V. J. O., 13 juin 1920, discussion du budget de l'Instruction publique, chapitre 100, p. 2060 à 2065).

C'est donc en 1817 que l'Etat a commencé à subventionner les lycées ; il n'a pas cessé depuis.

b) *Réforme de 1902.* — Le régime financier actuel de nos lycées remonte à 1902. Les règles en ont été posées par le décret du 31 mai 1902, pris en conformité des conclusions de la grande Commission extraparlémentaire Ribot-Bourgeois de 1899. Un principe nouveau a été posé : le lycée proprement dit est distinct du pensionnat ; en conséquence il y a un budget de l'enseignement (budget de l'Externat) et un budget du pensionnat (budget de l'Internat), budget autonome.

Reproduisons à cet égard les conclusions du rapport de M. le député Raiberti annexé au procès-verbal de la Chambre du 16 novembre 1899, n° 1196, tome VI, page 45.

«

« Ainsi le veut la logique. L'Etat doit l'enseignement et si les redevances scolaires ne suffisent pas à équilibrer la dépense, il lui appartient de parfaire par ses subventions la différence. Au contraire, l'Etat ne doit dans aucune mesure l'entretien et la nourriture d'une catégorie d'élèves et ses subventions ne peuvent s'appliquer à solder la totalité ou simplement une partie de cette nature de dépenses. S'il en était autrement, l'Etat violerait le principe de l'égalité des redevances scolaires, car il prendrait à sa charge une partie de l'entretien, de la nourriture et du logement des internes, alors qu'il n'en prendrait aucune dans la dépense que s'imposent pour les mêmes objets les familles des externes. L'Etat peut intervenir en faveur d'un internat à titre exceptionnel, par une allocation extraordinaire, par un prêt ou des avances remboursables, en cas d'épidémie, d'accident imprévu, ou d'une subite décroissance du nombre des pensionnaires, dont la direction ne pourrait être rendue responsable. Mais il ne peut logiquement s'imposer l'obligation de lui fournir une subvention annuelle et régulière.

« En principe, le budget de l'internat doit donc se suffire à lui-même.....

« C'est du moins ainsi que raisonne la théorie. Mais il faut se demander si la pratique répond à la théorie et si, en fait, un internat peut, comme il doit, se suffire à lui-même.

« A une telle argumentation, on ne pouvait guère répondre jusqu'ici qu'en argumentant par analogie. L'expérience montrait bien qu'en général les internats de collèges, administrés par des principaux, se suffisent à eux-mêmes et même donnent assez souvent de légers bénéfices. De même, les internats municipaux annexés aux lycées de jeunes filles, donnent des bénéfices ou n'ont besoin que de très modestes subventions communales. Mais tant qu'on igno-

rait comment se répartit le déficit des lycées entre l'externat et l'internat, il était impossible d'affirmer d'une façon précise que les internats des lycées de garçons pourraient se passer de subvention. L'enquête financière, à laquelle a procédé l'inspection des finances, a donné sur ce point des renseignements aussi inédits que précieux.

« Il résulte que sur 102 lycées les découverts de l'internat s'élèvent à 1.816.157 33

« Mais 8 lycées présentent un boni d'environ 50.000 »

Le découvert total de l'internat pour les 110 lycées nationaux est donc de 1.850.000 fr.

« Or ce déficit est plus apparent que réel, et on a tout lieu d'espérer qu'il s'atténuerait rapidement et même qu'il disparaîtrait si l'autonomie du budget de l'internat était réalisée.

« Elle ne manquerait pas, en effet, d'amener d'importantes économies.....

« On a, d'autre part, dans les calculs de la ventilation, inscrit à l'internat pour le compte des répétiteurs une dépense plus forte que celle qui répond à la réalité des besoins. Comme on ne pouvait faire abstraction dans les calculs d'une partie de la dépense relative aux répétiteurs en exercice, on a dû classer à l'internat tous les répétiteurs qui ne sont pas utilisés à l'externat, c'est-à-dire tous ceux qui sont en surcroît du nombre des études. On a ainsi imposé à l'internat une charge plus forte que celle qui lui incombe réellement.

« Mais ce que les calculs de l'Inspecteur des Finances ne pouvaient pas faire, une bonne administration des internats le fera. Elle pourra supprimer, dans les répétiteurs de l'internat, tous les maîtres dont le nombre est en surcroît de celui des dortoirs. Or il y a 535 dortoirs dans les lycées de France. Il a été porté au compte de l'externat un nombre de répétiteurs égal au nombre des études, soit 869. Les autres, soit 710, ont été mis au compte de l'internat alors

qu'il n'en eût exigé que 535. C'est donc 175 répétiteurs inscrits en trop et dont l'économie est possible : soit une réduction de dépenses qui est calculée à 956.500 fr.

« Il n'est pas excessif de penser qu'une administration avisée aura vite fait de faire disparaître un déficit qui se réduit en moyenne à 7.000 fr. par lycée.

« Le régime de liberté, en permettant aux Proviseurs de modifier les tarifs et de les assouplir, augmenterait les recettes de l'établissement. Il amènerait, d'autre part, une réduction immédiate des dépenses du personnel.....

« Enfin, le régime de liberté par une gestion plus souple et plus économique aurait mille moyens, que ne possède pas le régime aujourd'hui en vigueur, de diminuer les frais généraux de l'exploitation.

« On peut donc affirmer d'avance que l'autonomie des budgets de l'internat ferait disparaître les déficits qui s'y produisent maintenant et ne tarderait pas à les remplacer par des excédents de recettes, »

Tels sont les principes sur lesquels repose le régime financier actuel des lycées. Une expérience de 18 années, malgré le trouble apporté par la guerre, suffit à montrer que la Commission vit juste. Certes, des corrections de détail ont dû être apportées à certaines des règles envisagées et primitivement posées. Le répétiteur d'internat, dont parle le rapport, a été remplacé par le surveillant d'internat, dont on a fait un simple gagiste, recruté souvent au hasard et révocable à merci, alors que collaborant d'une manière régulière à un service public, il pouvait, à bon droit, semble-t-il, se considérer, juridiquement, comme fonctionnaire et jouir des prérogatives attachées à ce titre. L'organisation du service tel qu'il existait et tel qu'il a subsisté par la nature même des choses, d'une part, le développement des lois sociales, d'autre part, n'ont pas permis de limiter le nombre des surveillants d'internat au nombre des dortoirs. Mais, quoi qu'il en soit, et quelle que soit l'opinion que l'on puisse avoir sur le procédé de gestion adopté en 1902, il faut toujours, pour porter un juge-

ment sur cette œuvre, se souvenir que le déficit des internats était en 1902, de 1.850.000 francs et que pour faire face à ces déficits, diminuant d'année en année, il suffisait, en 1914, d'un crédit de 160.000 francs, qu'aux plus mauvais jours de la guerre, le crédit ouvert pour cet objet n'a pas dépassé 900.000 francs et qu'enfin le budget de 1920 comprend seulement un crédit de 450.000 francs.

c) *Système actuel.* — L'externat et l'internat de chaque lycée sont administrés séparément, au point de vue matériel et financier, par le Proviseur, assisté d'un Conseil d'administration. Le Proviseur engage les dépenses et ordonnance les paiements dans la limite des crédits ; il est tenu de se conformer aux règlements sur les dépenses des lycées.

L'Econome est comptable de l'Externat et de l'Internat ; il est justiciable de la Cour des Comptes.

§ V. COMPÉTENCE DES AGENTS PRÉPOSÉS À LEUR GESTION.

— I. *Econome.* — L'Econome est l'agent comptable du lycée et il est chargé de tous les détails du service intérieur, sous l'autorité du Proviseur.

En qualité d'agent comptable, il est chargé, sous sa responsabilité : 1° d'effectuer toutes les recettes du lycée, de poursuivre la rentrée de tous les revenus, de faire en conséquence toutes diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs, donations et autres ressources, affectées au service du lycée ;

2° d'avertir l'administration de l'expiration des baux, de veiller à la conservation des domaines, droits, privilèges, hypothèques, de requérir à cet effet l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles ;

3° d'assurer la rentrée de toutes les sommes dues à l'établissement et de faire par suite accomplir contre les débiteurs en retard de payer, et à la requête du Proviseur, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires ;

4° de tenir la caisse et de représenter les sommes ou valeurs qui y sont contenues ;

5° d'empêcher l'accomplissement des prescriptions, de tenir le registre des inscriptions, poursuites et diligences ;

6° d'acquitter les dépenses ordonnancées par le Proviseur jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés ;

7° de la garde du mobilier, du matériel et des approvisionnements ; de la qualité, de la quantité et de l'emploi des fournitures.

En qualité de fonctionnaire chargé, sous l'autorité du Proviseur, de tous les détails du service intérieur, il doit, notamment, faire tous les achats, préparer les cahiers des charges et les conditions des marchés.

II. *Proviseur*. — Le Proviseur est chef du lycée. Il représente l'externat et l'internat dans tous les actes de la vie civile.

Il dresse les budgets et les comptes administratifs de l'externat et de l'internat.

Il arrête, après délibération du Conseil d'administration, le régime alimentaire auquel les élèves sont soumis suivant leur âge, les habitudes de la région ou d'après les circonstances qui exigeraient des modifications passagères ou exceptionnelles.

III. *Conseil d'administration*. — Il est composé de membres de droit, de membres élus par le personnel et de membres nommés par le Ministre. Les délibérations sont de trois sortes : décisions proprement dites, propositions et avis.

Ses décisions valent par elles-mêmes, sans intervention de l'autorité supérieure si, dans les quarante jours qui suivent celui où elles ont été prises, le Ministre de l'Instruction publique, sur l'avis du Recteur, n'en a pas provoqué la modification, ou s'il n'en a pas prononcé l'annulation ou suspendu provisoirement l'exécution.

C'est là une disposition qui pourrait être dangereuse,

car aucun délai de transmission n'étant fixé on s'aperçoit qu'il suffirait à une administration locale de différer l'envoi d'une délibération de cette nature pour que le Ministre ne puisse se prononcer dans les délais prescrits et qu'en conséquence, la délibération devienne exécutoire, malgré lui.

Les propositions et les avis ont une simple valeur consultative pour l'autorité supérieure qu'elles éclairent.

a) *Décisions proprement dites.* — 1° Il arrête, sous le contrôle du Recteur, les budgets et les comptes d'administration particuliers des internats qui présentent un excédent de recettes ;

2° il ouvre, sous le contrôle du Recteur, les crédits supplémentaires et extraordinaires, des internats, dans la limite des disponibilités budgétaires ;

3° il arrête le mode d'administration des biens de l'externat et de l'internat, les modes de marchés proposés par le Proviseur, les cahiers des charges et les clauses et conditions des marchés par adjudication ou de gré à gré (1), des baux et locations des immeubles, des ventes, cessions ou achats d'objets mobiliers ;

4° il prononce la réforme des objets mobiliers de l'internat, hors d'usage ou impropres au service auquel ils sont destinés.

b) *Propositions et avis.* — 1° Il discute et vote les projets de budget des externats et ceux des internats qui présentent un excédent de dépenses, ainsi que leurs crédits supplémentaires et extraordinaires ;

(1) Les lycées étant des établissements publics nationaux, il faut admettre qu'en cas de litige concernant le sens ou l'exécution des clauses d'un marché de travaux ce serait le Conseil de Préfecture qui serait compétent par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII et que d'après l'article 13 du décret du 11 janvier 1806 les contestations soulevées par un marché de fournitures seraient tranchées par le Conseil d'Etat. Les lycées ne sauraient à cet effet, pas plus que les particuliers, bien entendu, introduire de clause compromissaire dans leurs marchés. Ils ne sauraient davantage transiger sans autorisation expresse du chef d'Etat (art. 2045 C. C.).

2° il vérifie les comptes administratifs des externats et des internats en déficit ;

3° il propose : les prélèvements qu'il y aurait lieu d'effectuer sur les fonds de réserve spéciaux à l'externat et à l'internat ; les modifications à apporter dans les tarifs des frais d'externat simple ou d'externat surveillé et les suppléments de demi-pension ou de pension ; les créations de chaires ou de cours reconnues utiles pour assurer la prospérité de l'établissement et les suppressions jugées indispensables pour équilibrer les recettes et les dépenses ;

4° il donne son avis : sur les actions à intenter ou à défendre, sur les legs ou donations, sur les emprunts, sur les acquisitions ou aliénations de rentes ou d'immeubles, sur les constructions, appropriations, réparations à effectuer ; sur la réforme des objets mobiliers de l'externat reconnus hors d'usage ou impropres au service auquel ils sont destinés.

IV. *Recteur.* — Il contrôle les budgets et les comptes administratifs particuliers des internats votés et arrêtés par les Conseils d'administration, avec un excédent de recettes ; les crédits supplémentaires et extraordinaires des internats ouverts par les Conseils d'administration dans la limite des disponibilités budgétaires.

Il arrête les budgets additionnels de l'externat et de l'internat.

Il contrôle les décisions des Conseils d'administration relatives aux modes d'administration des biens de l'externat et de l'internat, aux modes de marchés, aux cahiers des charges et aux clauses et conditions des marchés par adjudication ou de gré à gré, aux baux et locations des immeubles, aux ventes, cessions ou achats d'objets mobiliers, à la réforme des objets mobiliers de l'internat hors d'usage ou impropres au service auquel ils sont destinés.

Il autorise les prélèvements sur les fonds de réserve de l'internat.

Il arrête les tarifs de pension et de demi-pension proprement dits.

Il donne son avis motivé sur toutes les affaires pour lesquelles les Conseils d'administration n'ont qu'un pouvoir de proposition ou d'avis et pour lesquelles lui-même n'a pas le droit de décision, et les transmet au Ministre.

En résumé, le Recteur a pouvoir de décision ou tout au moins de contrôle sur toutes les questions intéressant les internats et pour lesquelles il n'y a pas lieu de faire appel aux subventions de l'Etat.

V. *Ministre*. — Il arrête les budgets et les comptes administratifs de l'externat, les budgets et les comptes administratifs des internats en déficit ; il ouvre les crédits supplémentaires et extraordinaires des externats et ceux des internats en déficit.

Il arrête les tarifs d'externat simple et surveillé.

Il autorise les prélèvements sur les fonds de réserve des externats.

Il décide dans tous les cas où les Conseils d'administration et les Recteurs ne peuvent qu'émettre des propositions ou avis, soit par voie d'arrêté ou de décision, soit par décret pris sur sa proposition (aliénations de rentes et d'immeubles, acceptations de dons et legs). En sa qualité de chef responsable du bon fonctionnement des lycées comme de tous les autres services publics d'enseignement, il peut toujours, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, provoquer la modification, prononcer l'annulation ou suspendre provisoirement l'exécution des délibérations des Conseils d'administration exécutoires par elles-mêmes, dans les 40 jours où elles ont été prises.

§ VI. BUDGETS. — a) *Budget de l'externat*. — Les recettes des externats sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes ordinaires se composent :

1° des sommes payées par les familles pour les frais d'externat surveillé et d'externat simple ;

2° de la portion des bourses nationales, départementales, communales et autres, exonérations et réductions de tarifs correspondant aux frais de l'externat simple ou de l'externat surveillé ;

3° des subventions de l'Etat pour remboursement des remises de frais d'études accordées aux enfants des fonctionnaires de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans les conditions prévues par les lois ;

4° des subventions accordées par les départements et par les villes pour les frais de l'enseignement proprement dit ;

5° des recettes diverses sur les familles ;

6° des recettes diverses ordinaires (arrérages de rentes et prix par fondations particulières, intérêts des fonds placés, revenus des propriétés, loyers, fermages, etc...) ;

7° des subventions de l'Etat pour : a) remboursement des compléments de traitements des fonctionnaires résultant des promotions de classes, indemnités exceptionnelles de cherté de vie, indemnités pour charges de famille, indemnités d'admissibilité à l'agrégation et indemnités de doctorat, frais de remplacement des fonctionnaires en congé pour raisons de santé, compléments de gages et pensions viagères des agents ;

b) achat de livres pour les bibliothèques générales, modèles de dessin, matériel scientifique, etc..., jeux scolaires ;

8° de la subvention fixe quinquennale pour insuffisance de recettes, subvention destinée à compléter les ressources propres des établissements, ci-dessus énumérées, pour faire face à leurs dépenses ordinaires et qui est fixée d'une manière invariable pour 5 ans.

Les recettes extraordinaires se composent :

1° des subventions de l'Etat, des départements et des communes pour dépenses extraordinaires des externats ;

2° en cas d'aliénation, d'une partie à déterminer, suivant les circonstances, du prix des terrains et immeubles aliénés ;

3° du produit des rentes sur l'Etat appartenant aux externats ;

4° des dons et legs spécialement faits aux externats ;

5° de toutes autres recettes accidentelles rentrant par leur nature dans les produits des externats.

Les dépenses des externats sont ordinaires ou extraordinaires.

Les dépenses ordinaires comprennent :

1° les dépenses de personnel (Traitements, indemnités et gages) ;

2° les dépenses de matériel [frais de nourriture du personnel de l'externat nourri, frais d'entretien du linge, chauffage et éclairage, livres et papeterie, distribution des prix, dépenses d'enseignement (entretien des cabinets de physique, chimie et histoire naturelle, collections et matériel d'histoire et de géographie), entretien des bâtiments et du mobilier, dépenses diverses].

Les dépenses extraordinaires comprennent :

1° les constructions et grosses réparations des bâtiments spécialement affectés à l'externat ;

2° les achats de bâtiments et de terrains pour le service de l'externat ;

3° les frais de procédure engagés dans l'intérêt de l'externat ;

4° les achats de rentes au profit de l'externat ;

5° les remboursements aux familles par suite de remises sur exercice clos de frais d'externat simple ou d'externat surveillé ;

6° les secours alloués à divers pour le compte de l'externat.

b) *Budget de l'Internat.* — Les recettes des internats sont ordinaires ou extraordinaires.

Les recettes ordinaires se composent :

1° des sommes payées par les familles pour la pension ou la demi-pension proprement dite, c'est-à-dire de la somme due pour chaque pensionnaire ou demi-pensionnaire en sus de la rétribution applicable à l'externat surveillé ;

2° de la portion des bourses nationales, départementales, communales et autres, exonérations et réductions de

tarifs représentant les prix de pension ou de demi-pension définis comme ci-dessus ;

3° des subventions des départements et des villes pour les frais de l'internat ;

4° des recettes diverses sur les familles (dégradations, enseignement religieux, trousseaux, abonnement à l'entretien du trousseau, abonnement aux livres classiques, régimes, etc...) ;

5° des recettes diverses ordinaires (même nature qu'à l'externat) ;

6° des subventions de l'Etat pour dépenses ordinaires (complément de gages et pensions viagères des agents, indemnités exceptionnelles de cherté de vie et indemnités pour charges de familles à ces agents).

Les recettes extraordinaires comprennent outre les cinq catégories de recettes extraordinaires prévues pour l'externat et rentrant par leur nature dans les produits des internats : *a*) le produit des emprunts ; *b*) les subventions extraordinaires de l'Etat pour insuffisance de recettes.

Les dépenses sont ordinaires ou extraordinaires.

Les dépenses ordinaires comprennent :

1° les dépenses de personnel (administration, service du culte, service médical, surveillants d'internat, agents) ;

2° les dépenses de matériel [frais de nourriture des élèves, maîtres et agents, frais d'entretien des élèves (blanchissage, raccommodage, trousseaux, abonnement à l'entretien du trousseau), chauffage et éclairage, livres et papeterie, entretien des bâtiments et du mobilier, dépenses diverses (entretien des propriétés et location d'immeubles, frais de correspondance, abonnement à l'eau, taxes et abonnements divers (téléphones...) assurance contre l'incendie, frais de culte et de 1^{re} communion, frais d'infirmerie, jetons de présence aux membres du Conseil d'administration si le budget est en boni, bains, régimes, etc...)].

Les dépenses extraordinaires comprennent le remboursement des emprunts contractés par l'internat et les six caté-

gories de dépenses extraordinaires prévues pour l'externat et rentrant par leur nature dans les frais des internats.

§ VII. CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES EXTRAORDINAIRES. — Ils sont accordés par l'autorité compétente pour arrêter le budget. Par suite, si l'excédent de recettes prévu au budget de l'internat est inférieur au montant des crédits supplémentaires ou extraordinaires demandés, la décision à intervenir relève du Ministre et non du Recteur. A cet effet, une circulaire du 30 octobre 1918 prescrit d'indiquer sur chaque demande de crédit, dans un tableau *ad hoc*, la situation financière de l'établissement au moment où la demande est présentée.

§ VIII. BUDGETS ADDITIONNELS. — L'état des restes à recouvrer et à payer sur les exercices précédents est arrêté à la clôture de l'exercice par le Conseil d'administration. Ces restes à recouvrer et à payer sont inscrits par chapitres et par articles au budget additionnel au budget de l'exercice courant ; ce budget est arrêté et pour l'externat et pour l'internat, par le Recteur. Les opérations auxquelles il donne lieu sont constatées globalement dans les comptes au chapitre I^{er}, 2^e section, sous la rubrique : Restes à recouvrer ou à payer sur les exercices précédents.

§ IX. COMPTES D'ADMINISTRATION. — Le Proviseur, en sa qualité d'ordonnateur, est tenu de rendre le compte des opérations financières effectuées pendant l'exercice. L'exercice est clos au 30 avril de l'année qui suit celle qui donne son nom au budget. Un compte spécial est établi pour l'externat et pour l'internat. Ces comptes sont présentés dans la même forme que les budgets et sont soumis au Conseil d'administration, avec les pièces justificatives à l'appui, avant le 20 mai.

Ces comptes sont suivis de la situation financière du lycée à la clôture de l'exercice. A cet effet, on rappelle, dans un tableau spécial, la situation financière de l'établis-

sement à la clôture de l'exercice précédent telle qu'elle résulte des opérations de recettes et de dépenses effectuées, à laquelle viennent s'ajouter les résultats de l'exercice, dont on rend le compte, établis sur les mêmes bases, et les créances et les dettes au 30 avril, pour l'exercice écoulé et les exercices antérieurs. On obtient ainsi la situation définitive du lycée à la clôture de l'exercice qui se solde par un excédent de recettes, de dépenses ou se balance exactement.

Le compte d'administration de l'externat est arrêté par le Ministre ; celui de l'internat par le Recteur, s'il présente un excédent de recettes, par le Ministre s'il présente un excédent de dépenses (décret du 7 août 1916, article 5).

§ X. BONIS. — Si la situation établie dans les conditions ci-dessus accuse un boni, déduction faite des créances dont le recouvrement paraît incertain, il en est fait l'emploi suivant :

Externat. Le boni annuel de l'externat est divisé en deux parties : la première, de deux dixièmes, est versée au fonds de réserve commun à tous les lycées ; la deuxième partie (8/10^e) est versée au fonds spécial à chaque établissement.

Internat. Les bonis annuels de l'internat sont versés au fonds de réserve spécial à chaque établissement.

Dans les lycées de garçons, ne recevant que des externes et des demi-pensionnaires, la division du budget en externat et internat, et par suite celle des comptes, a été supprimée par le décret du 7 août 1916 et le boni constaté en fin d'exercice est soumis aux règles édictées pour les comptes des externats.

§ XI. RÉSERVES. — Les prélèvements sur les fonds de réserve de l'externat sont autorisés par le Ministre, sur la proposition du Recteur, après avis du Conseil d'administration. Les prélèvements sur les fonds de réserve de l'internat sont autorisés par le Recteur, sur la proposition du Conseil d'administration.

Ils ne peuvent être employés, les uns et les autres, qu'à couvrir des dépenses extraordinaires ou, en fin d'exercice, à parfaire l'insuffisance des recettes de l'établissement pour équilibrer la situation financière, les premiers en ce qui concerne l'externat, les seconds en ce qui concerne l'internat.

§ XII. — COMPTES DE GESTION EN DENIERS ET EN MATIÈRES. — Dans les dix premiers jours du mois de mai de chaque année, l'économe établit le compte des recettes et des dépenses qu'il a faites pendant l'exercice précédent et pour l'externat, et pour l'internat, ainsi que le compte de matières.

Comptes de deniers. — Ils présentent :

1° la situation du comptable envers l'établissement dont il a la gestion au 1^{er} janvier de l'année ;

2° le rappel des opérations complémentaires effectuées au titre de l'exercice précédent pendant les délais complémentaires de cet exercice, c'est-à-dire du 1^{er} janvier au 30 avril de l'année pour lequel le compte est rendu ;

3° le développement des opérations de toute nature, en recettes et en dépenses, effectuées pendant la même année, avec distinction des opérations qui se réfèrent aux services dits « hors budget », appuyées de leurs justifications (2^e partie de la gestion) ;

4° la situation du comptable au 31 décembre.

En outre, l'Econome doit établir, distinctement, aussitôt après la clôture d'un exercice (30 avril), le compte des opérations complémentaires de cet exercice (1^{re} partie de la gestion). Ces opérations, en recettes et en dépenses, appuyées de leurs justifications, sont réunies au compte et elles présentent ainsi, au moyen du rappel qui est fait de la situation finale de l'exercice antérieur, des résultats pouvant être comparés à ceux du compte administratif présenté, en fin d'exercice, par l'ordonnateur.

Les recettes et les dépenses sont classées dans l'ordre du budget.

On distingue les gestions annuelles et les gestions personnelles et nous ne pouvons que renvoyer à cet égard et à celui de la juridiction et des arrêts de la Cour des Comptes, à ce que nous avons dit précédemment pour les Universités et les Facultés (p. 40 et suivantes).

Compte de matières. — Le compte de matières constate la quantité et la valeur des approvisionnements qui existaient dans les magasins au 31 décembre de l'année antérieure à celle du compte ; la quantité et la valeur des approvisionnements qui sont entrés dans les magasins et de ceux qui en ont été retirés pendant l'année ou la gestion ; enfin, la quantité et la valeur des objets qui existaient dans les magasins au 31 décembre ou à la cessation des fonctions lorsque ces fonctions durent moins d'un an.

Les comptes de deniers et de matières sont affirmés sincères et véritables par l'Econome et visés par le Proviseur qui atteste aussi leur conformité avec les registres de comptabilité. Ils sont envoyés directement au Ministère d'où, après un examen sommaire, ils sont transmis à la Cour des Comptes.

§ XIII. RETOUR A UNE SEULE COMPTABILITÉ. — Les principes posés par le décret du 31 mai 1902, entraînaient une séparation complète de la comptabilité en externat et internat. Cette mesure s'imposait au moment où elle a été prise. La distinction fictive de deux maisons, l'externat et l'internat, fonctionnant simultanément, pouvait rendre parfois difficile l'imputation des opérations financières à l'un ou à l'autre budget. Après un certain temps d'expérience, la pratique venant en aide à la théorie, chacun s'est trouvé assez familiarisé avec le caractère de toutes les opérations pour n'éprouver aucun doute sur leur véritable imputation. Il devenait alors possible de revenir à une seule comptabilité. Ce fut l'objet du décret du 7 août 1916, qui prescrit que les budgets de l'externat et de l'internat sont présentés dans un état général. Le compte administratif et le compte de deniers sont également établis sous

cette forme. Une ventilation répartit les recettes et les dépenses entre l'externat et l'internat. C'est une simplification appréciable.

B. — Collèges communaux

Les collèges communaux sont fondés et entretenus par les communes. Ils peuvent recevoir des subventions de l'Etat (art. 72, loi 15 mars 1850). Des pensionnats peuvent leur être annexés (article 71, même loi).

Ce sont les écoles secondaires de la loi du 11 floréal, an X, que cette même loi définissait ainsi : « Toute école « établie par les communes, ou tenues par des particuliers, « dans laquelle on enseignera les langues latine et française, les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques sera considérée comme école « secondaire. » Le décret du 17 mars 1808 leur rendit le nom de « collèges » sous lequel ils n'avaient jamais cessé d'ailleurs d'être désignés. Le décret du 25 février 1860 interdit aux chefs d'établissements libres de donner ce nom aux institutions, pensions ou écoles qu'ils dirigent.

§ I. CRÉATION ET INSTALLATION. — Pour établir un collège communal toute ville doit satisfaire aux conditions suivantes : fournir un local approprié à cet usage et en assurer l'entretien, placer et entretenir dans ce local le mobilier nécessaire à la tenue des cours et à celui des pensionnats, si l'établissement doit recevoir des élèves internes ; garantir pour dix ans au moins le traitement fixe du principal et des professeurs, lequel sera considéré comme dépense obligatoire pour la commune en cas d'insuffisance des revenus propres du collège, de la rétribution collégiale payée par les externes et du produit du pensionnat (loi du 15 mars 1850, article 74, décret du 4 janvier 1881, article 3).

Un assez grand nombre d'écoles secondaires furent établies dans des bâtiments d'anciens collèges supprimés après 1792.

Les dispositions concernant les subventions accordées

par l'Etat pour la construction et l'appropriation des lycées sont applicables aux collèges communaux.

Par application de la loi du 11 floréal an X, il a été jugé que les communes auxquelles les bâtiments ont été concédés pour l'établissement des collèges communaux, étant tenues d'entretenir lesdits bâtiments en état, les constructions ou aménagements qu'elles y font ne sauraient leur donner droit à aucune indemnité contre l'Université (Cassation, 21 janvier 1851. Ville de Bar-le-Duc, S. 1851-1-764). Le droit de l'Etat à cet égard est affirmé à nouveau par l'article 74 de la loi du 15 mars 1850 et trouverait sa sanction, le cas échéant, dans la loi municipale du 5 avril 1884, article 136, qui met au nombre des dépenses obligatoires pour les communes « les dépenses de l'Instruction publique, conformément aux lois ».

§ II. PERSONNALITÉ CIVILE. — D'après le règlement sur la comptabilité des collèges communaux du 4 mai 1899, article 9, c'est au Maire qu'il appartient d'accepter, au nom de la commune, les libéralités faites aux collèges communaux. Ce règlement confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Cette jurisprudence est cependant discutable. On peut invoquer à l'appui de la thèse contraire, la loi du 11 floréal an X, article 41, la loi du 7 août 1850, article 15, déjà citée, qui reconnaissent la personnalité de tous les établissements d'enseignement et même un arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 1835 rendu dans le même sens. Toutefois, si les collèges communaux ont une existence propre, séparée de l'administration communale proprement dite, leurs recettes et leurs dépenses sont effectuées par les receveurs municipaux et comprises dans la comptabilité des communes. Ils n'ont donc pas de patrimoine et il est difficile par suite de leur reconnaître la qualité de posséder et d'exercer les droits relatifs à la propriété.

§ III. RÉGIME FINANCIER. — La loi du 11 floréal an X, article 7, disposait que « le Gouvernement encouragera « l'établissement des écoles secondaires et récompensera

« la bonne instruction qui y sera donnée, soit par la cession d'un local, soit par la distribution de places gratuites dans les lycées à ceux des élèves de chaque département qui se seront le plus distingués et par des gratifications accordées aux cinquante maîtres de ces écoles « qui auront le plus d'élèves admis aux lycées ».

Pas plus que pour les lycées, il n'était donc question pour l'Etat de subventionner les collèges communaux, à leur origine. Toutes les charges incombaient aux villes. Cependant avec l'évolution que le temps amena en matière de répartition des charges publiques, on finit peu à peu par admettre le principe de la subvention. Un crédit de 100.000 francs apparaît à cet effet au budget de 1846 pour « encouragement aux collèges communaux, développement de l'enseignement et amélioration du matériel scientifique. » Cet effort de l'Etat fut augmenté progressivement et la dépense était en 1876 de 475.000 fr. En 1880, l'Etat attribue, en outre, des subventions pour garantir aux professeurs et fonctionnaires le minimum des émoluments fixés par le décret du 4 janvier 1881. Ce crédit s'est transformé depuis et sert à rembourser aux municipalités les compléments de traitements alloués aux fonctionnaires à titre d'ancienneté, dans les conditions prévues par la loi du 6 octobre 1919 qui fixe les règles d'avancement. Le crédit inscrit au budget de 1920 est de 18.000.000 de francs.

Les subventions pour encouragement aux collèges communaux augmentent également rapidement à partir de cette date, elles prennent désormais le nom de « Subventions fixes prévues au traité constitutif et aux conventions ultérieures ».

Le budget de 1920, comprend pour cet objet un crédit de 6.100.000 francs.

Le taux de ces subventions est déterminé par la loi.

La loi du 13 juillet 1900 disposait que la subvention allouée par l'Etat, pendant une durée de 10 ans, pour l'entretien de chaque collège communal, est fixée d'après le déficit du collège-externat, déficit calculé d'après les résul-

tats financiers des trois derniers exercices. Des subventions extraordinaires pouvaient en outre être accordées pour parer à des situations exceptionnelles. La subvention fixe ne pouvait être ni inférieure à 35 0/0, ni supérieure à 80 0/0 du déficit, y compris la subvention extraordinaire prélevée sur un crédit spécial de 400.000 francs.

Cette subvention comprend :

1° 35 0/0 du déficit du collège-externat ;

2° Deux autres allocations déterminées respectivement l'une, en raison du rapport du déficit au chiffre des recettes ordinaires de la commune, l'autre, en rapport du déficit au chiffre de la population municipale. Ces deux dernières allocations ne pourraient excéder ensemble la proportion de 30 0/0 du déficit exploitation du collège-externat.

Le total des subventions fixes de l'Etat a été porté par la loi du 28 décembre 1910 de 3.650.000 francs à 4.900.000 francs, y compris l'allocation à attribuer à certains collèges, en raison de circonstances particulières ou exceptionnelles et des charges que s'imposent les villes pour le service de l'enseignement à tous les degrés. Le montant de la subvention ne peut être inférieur à 55 0/0, ni supérieur à 80 0/0, allocation comprise. Les traités à conclure avec les villes, sur ces bases, devaient être exceptionnellement de trois ans.

La loi du 28 janvier 1914 prescrit que pour chaque collège communal de garçons la subvention fixe de l'Etat est égale à la somme inscrite au traité expirant le 31 décembre 1913, augmentée d'un cinquième, sans que cette subvention puisse être inférieure à 80 0/0 ni supérieure à 90 0/0 du déficit. Les nouveaux traités ont une durée de dix ans à dater du 1^{er} janvier 1914.

Ces principes fondamentaux étant examinés, il reste à étudier dans ses grandes lignes le mode de gestion actuel.

Les collèges communaux se répartissent au point de vue du régime financier en deux catégories : les collèges en régie et les collèges au compte du principal. Cette distinc-

lion concerne exclusivement le mode de gestion du pensionnat.

Les collèges administrés en régie sont ceux dans lesquels le pensionnat est au compte de la ville qui profite du bénéfice ou supporte la perte.

Les collèges administrés au compte du principal sont ceux dans lesquels, en vertu d'un traité, la gestion du pensionnat est remise au principal, qui s'en charge à ses risques et périls.

Les traités passés par les Villes avec les principaux ne peuvent porter que sur les dépenses concernant le service de pensionnat. Les dépenses d'enseignement et les frais de surveillance doivent en être rigoureusement exclus.

§ IV. COMPÉTENCE DES AGENTS PRÉPOSÉS A LEUR GESTION.

— a) *Principal*. — Le principal est chargé de l'administration matérielle du collège. Il prépare les budgets et les comptes administratifs, ainsi que les demandes d'autorisations spéciales de recettes et de dépenses.

Les titres de recettes sont délivrés et les dépenses ordonnancées sur sa proposition.

Il propose l'acceptation des dons et legs faits au profit du collège.

Il prépare les cahiers des charges, clauses et conditions des baux et des marchés de toute nature.

La garde et la conservation du mobilier et du matériel appartenant au collège, ainsi que la comptabilité en matières sont placés sous son contrôle et sa surveillance.

b) *Bureaux d'administration*. — Les bureaux d'administration sont composés de membres de droit (Inspecteur d'académie, préfet ou sous-préfet, maire, principal), et de 4 membres nommés par le Ministre, sur la présentation du Recteur, après avis du préfet.

Ils sont chargés de surveiller et de contrôler l'administration des collèges.

Ils donnent leur avis sur les budgets, les crédits sup-

plémentaires, les comptes d'administration, l'acceptation des dons et legs.

Ils règlent et apurent les comptes de matières.

c) *Maires*. — Les actes concernant les baux, les aliénations et échanges de propriétés, les achats et ventes de rentes sur l'Etat, les acquisitions de meubles et d'immeubles, les constructions et reconstructions sont passés par les maires dans les mêmes conditions que les actes similaires concernant les communes, après avis du bureau d'administration et approbation du Ministre.

Les marchés sont souscrits par le maire, dans les conditions déterminées par l'ordonnance du 14 novembre 1837 pour les communes, les cahiers des charges, clauses et conditions de toute nature étant arrêtés par le Conseil municipal après avis du bureau d'administration.

Les dons et legs sont acceptés par les Maires après avis du bureau d'administration et délibération du Conseil municipal dans les conditions prévues par l'article 910 du Code Civil et de la loi du 4 février 1901 en matière de tutelle administrative.

Les actions judiciaires à intenter ou à soutenir dans l'intérêt du collège sont suivies par le Maire après avis du bureau d'administration et délibération du Conseil municipal. Le maire est chargé de faire tous les actes conservatoires jugés nécessaires.

D'une manière générale, les Maires sont chargés d'exécuter les décisions du Conseil municipal et de l'autorité supérieure, relatives à l'administration financière et à la comptabilité du collège.

§ V. BUDGET. — Les recettes et les dépenses des collèges communaux sont effectuées par les receveurs municipaux et comprises dans leur comptabilité. Par voie de conséquence, le Maire est ordonnateur.

La gestion du pensionnat, dans les collèges où elle est au compte du principal, ne donne lieu, toutefois, qu'à l'inscription en recette ou en dépense des sommes dues

par les principaux ou de celles qui leur sont dues, soit en vertu des traités passés avec eux, soit en vertu des délibérations déterminant le montant de la subvention annuelle fixe ou variable.

Les recettes et les dépenses des collèges communaux font l'objet de budgets et de comptes distincts. Ces recettes et ces dépenses sont inscrites dans les budgets et les comptes des communes à un article unique, tant en recette qu'en dépense, dont les budgets et les comptes des collèges forment, à titre d'annexes, la justification et le développement.

On distingue, comme en matière de comptabilité communale, le budget ordinaire et le budget supplémentaire.

2) *Budget ordinaire.* — A. *Collèges administrés en régie.* — Le budget ordinaire comprend : 1° en recettes :

Les ressources propres de l'établissement, les rétributions collégiales des externes simples et surveillés, les frais de pension et de demi-pension, les bourses nationales, départementales, communales et autres, les recettes diverses sur les familles, les subventions de l'Etat, des départements et des communes pour dépenses ordinaires.

On prévoit à titre de recettes extraordinaires, toutes les recettes ayant un caractère accidentel ou temporaire.

2° En dépenses :

Les dépenses de personnel et de matériel, y compris les dépenses du pensionnat.

Les dépenses extraordinaires, qui ont un caractère accidentel ou temporaire.

B. *Collèges administrés au compte du Principal.* — Le budget ordinaire prévoit les mêmes recettes que pour les collèges en régie, sauf celles qui concernent les produits abandonnés au Principal, en vertu des traités, comme se rattachant à la gestion du pensionnat. Toutefois, les bourses d'internat et de demi-pensionnat continuent à figurer au budget pour leur montant intégral.

Il renferme la même nomenclature de dépenses à l'ex-

ception des frais de nourriture et d'entretien des élèves et de toutes autres dépenses se rattachant à la gestion du pensionnat.

Il comprend en outre :

1° Le versement des sommes dues au Principal à titre d'allocation fixe ou variable ou à tout autre titre d'après les traités.

2° Le versement au Principal de la portion du prix des bourses d'internat et de demi-pensionnat excédant le prix de la bourse d'externat.

β) *Budget supplémentaire.* — Le budget supplémentaire comprend pour les deux catégories de colléges :

En recettes :

Les restes à recouvrer sur les recettes des exercices antérieurs.

Les recettes non prévues au budget primitif.

Les augmentations sur les recettes déjà prévues au budget primitif, mais dans le cas seulement où elles sont affectées à des dépenses nouvelles ou à des augmentations de dépenses et constituent des ressources destinées à y faire face.

En dépenses :

Les dépenses restant à solder sur les exercices précédents.

Les dépenses non prévues au budget primitif ou des augmentations de dépenses prévues, pour lesquelles des crédits ou suppléments de crédits sont ouverts par le budget supplémentaire ou par des autorisations spéciales.

Le budget ordinaire et le budget supplémentaire préparés par les principaux et examinés par les bureaux d'administration, sont votés par les Conseils municipaux en même temps que les budgets des communes. Ils sont soumis, par les Recteurs, à l'approbation du Ministre, après avis du Préfet et des Conseils académiques. Ces budgets s'exécutent dans la même période d'exercice que les budgets communaux : la période budgétaire est d'un an ; elle

commence le 1^{er} janvier ; l'année financière prend fin le 31 décembre, la période complémentaire le 31 mars suivant.

§ VI. COMPTE D'ADMINISTRATION. — Les comptes d'administration, préparés par les principaux et examinés par les bureaux d'administration, sont soumis par les Maires à l'approbation des Conseils municipaux, en même temps que les comptes administratifs concernant l'ensemble des services communaux. Ils sont établis dans la même forme et présentent les mêmes divisions que le compte d'administration de la commune. Les résultats en sont reportés chapitre par chapitre et en un article unique au compte d'administration de la commune. Au compte doivent être joints les développements et explications nécessaires pour éclaircir le Conseil municipal et l'administration supérieure et leur permettre d'apprécier les résultats de l'administration du collège. Ces comptes sont définitivement réglés par le Ministre, après avis des Préfets et des Conseils académiques.

§ VII. COMPTE DE GESTION EN DENIERS. — Les comptes de gestion sont établis par les receveurs municipaux qui restent soumis, en ce qui concerne la comptabilité des collèges, aux obligations et aux responsabilités qui leur sont imposées par la gestion des deniers communaux. Les comptes à établir par eux pour les recettes et les dépenses des collèges sont dressés dans la même forme et soumis aux mêmes vérifications et formalités que leurs comptes de gestion concernant l'ensemble des services communaux. Toutefois, le compte spécial du collège n'a pas à faire ressortir la situation du comptable au 31 décembre, puisque la gestion des deniers du collège n'entraîne pour lui aucune responsabilité distincte, ni le résultat final de l'exercice, puisque le résultat, par le fait de l'inscription des recettes et des dépenses dans le compte communal, vient se confondre avec le résultat acquis sur l'ensemble des services. Le compte de gestion du collège doit être dressé en trois exemplaires, dont un sur timbre. L'un de ces exemplaires

doit être joint au compte administratif du collège lors de l'envoi de ce dernier document au Ministère de l'I. P.

§ VIII. COMPTE DE MATIÈRES. — Le compte de matières n'est établi que dans les collèges où il existe un agent spécial et où cet agent spécial est en conséquence chargé de la comptabilité matières. Il est dressé dans la forme que nous avons indiquée pour les lycées et il est apuré, rappelons-le, par le bureau d'administration du collège.

C. — **Etablissements non communaux subventionnés par l'Etat**

L'enseignement secondaire des garçons, nous venons de le voir, est donné par deux grandes catégories d'établissements : les lycées, établissements publics nationaux, les collèges, établissements publics communaux. Les villes sont appelées à apporter leur concours financier aux uns et aux autres, sauf aux quelques rares lycées construits par l'Etat. Si le Ministre dispose des moyens légaux pour obliger une ville, qui voudrait se soustraire à ses charges, à supporter les dépenses qui lui incombent pour l'entretien d'un lycée, il n'a aucun moyen légal de lui imposer le renouvellement du traité assurant le maintien du collège. Il ne peut pas davantage la forcer à créer un collège dont l'utilité est reconnue. Pour parer à cette éventualité, la loi du 15 juillet 1900 dispose, en son article 5 :

« En cas de refus par une ville de créer un collège dont l'utilité sera reconnue, le Ministre de l'Instruction publique sera autorisé à passer un traité avec le département et, à son défaut, avec une société ou même un particulier, étant entendu que les établissements ainsi créés auront les mêmes programmes d'enseignement que les collèges communaux et seront soumis aux mêmes inspections. Les professeurs mis par l'Université à la disposition de ces établissements continueront à faire partie des cadres et conserveront leurs droits à l'avancement et à la retraite. »

Le crédit inscrit à cet effet au budget de 1920 est de 14.500 francs.

SECTION II

Etablissements d'enseignement secondaire de jeunes filles

§ I. — L'enseignement secondaire féminin a été créé par la loi du 21 décembre 1880, due à l'initiative parlementaire, au député Léon Say. Jusque-là, l'éducation des jeunes filles de la bourgeoisie était laissée à des établissements libres, laïques ou religieux. Victor Duruy, alors Ministre, avait bien institué en 1867 des cours secondaires de jeunes filles avec le concours des professeurs de lycée et de l'enseignement supérieur, mais ces établissements, vivement combattus par certain parti politique, disparurent à peu près complètement dès qu'il eut quitté le pouvoir.

La nécessité d'organiser un enseignement secondaire féminin apparaissait à tous, quand Léon Say déposa sa proposition de loi, en 1878, mais les avis étaient partagés sur la nature des établissements à créer. On penchait pour des externats. Sans méconnaître les inconvénients des internats et tout en reconnaissant que l'externat était préférable partout où il était possible, L. Say estimait qu'il convenait d'offrir aux familles des établissements complets, si on voulait avoir de suite une clientèle nombreuse. Il ne put faire prévaloir pleinement son opinion au Parlement.

La loi du 21 décembre 1880 dispose en effet :

Il sera fondé par l'Etat, avec le concours des départements et des communes, des établissements destinés à l'enseignement secondaire des jeunes filles.

Ces établissements seront des externats.

Des internats pourront y être annexés sur la demande des Conseils municipaux, et après entente entre eux et l'Etat. Ils seront soumis au même régime que les collèges communaux.

On aboutit, comme on le voit, à un compromis. L'internat était facultatif.

Les municipalités s'empressèrent d'user de cette faculté et installèrent des internats auprès de la plupart des lycées et collèges. Elles donnaient donc raison à l'artisan de cette grande loi.

Le 26 juillet suivant était promulguée une loi fondant une Ecole normale supérieure destinée à préparer les professeurs du nouvel enseignement. La loi de finances du 31 juillet 1920 a autorisé la création d'un lycée annexe à cet établissement.

§ II. CRÉATION ET INSTALLATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE FÉMININ. — Le décret du 28 juillet 1881 rend applicable aux établissements de jeunes filles toutes les dispositions concernant la création et l'installation des lycées et collèges de garçons, notamment les article 73 et 74 de la loi du 15 mars 1850 que nous avons vus précédemment.

L'article 4, mérite une mention spéciale.

« L'Etat et les départements pourront concourir par une subvention fixe aux frais de première installation des lycées et des collèges. Les bâtiments ainsi construits seront la propriété des villes qui auront réclamé le concours de l'Etat et du département, sous la réserve de leur affectation permanente au service de l'instruction publique. Si cette condition n'était plus remplie, la ville aurait à tenir compte à l'Etat et au département des subsides qu'elle en aurait reçus. »

Il tranche ainsi la question de propriété et celle des charges qui en découlent, question qui, si elle n'avait été ainsi résolue, aurait pu donner lieu à de nombreuses contestations. L'avantage s'en est fait sentir tout récemment pour l'application de la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre. Ce sont les Municipalités, propriétaires des lycées et collèges, qui ont eu à présenter à la Commission interalliée, par l'intermédiaire du Ministère des

régions libérées, le montant des indemnités réclamées à titre de réparations pour dommages de guerre tant pour les bâtiments que pour les collections, le matériel scientifique, le mobilier scolaire et l'ameublement.

§ III. RÉGIME FINANCIER DES LYCÉES ET COLLÈGES. — La comptabilité et le mode de contrôle en usage pour la gestion financière des lycées et collèges de garçons sont applicables aux établissements d'enseignement secondaire de jeunes filles (décret du 28 juillet 1881, article 5).

L'internat est soumis au régime des collèges communaux, même quand il est annexé à un lycée. Ces internats sont ou au compte de la directrice ou en régie.

§ IV. COURS SECONDAIRES. — A côté des lycées et collèges se trouve une troisième catégorie d'établissements d'enseignement secondaire féminin, les cours secondaires, créés, nous l'avons dit plus haut, par V. Duruy, mais au sujet desquels la loi de 1880 observe le silence. Ils sont cependant subventionnés par l'Etat, depuis 1879, mais ils n'ont d'autre garantie de durée et d'existence légale que celle que leur confère chaque année l'inscription d'un crédit au budget de l'Instruction publique, destiné à les subventionner. Ce sont des collèges en voie de formation.

La subvention qui leur est allouée ne peut, en principe, être ni inférieure à 35 0/0 ni supérieure à 50 0/0 du déficit (circulaire du 18 juillet 1907).

§ V. ÉCOLE NORMALE SUPÉRIEURE DE SÈVRES. — Le régime financier est en tous points semblable à celui des lycées.

CHAPITRE III

Enseignement primaire

SECTION I

§ I. — Nous avons vu au début de cette étude les étapes poursuivies par l'enseignement primaire depuis la Révolution jusqu'à nos jours. Rappelons cependant ici que l'idéal de la 3^e République était l'obligation, la gratuité, la laïcité.

La gratuité dans les écoles maternelles, les écoles primaires et les écoles normales a été réalisée par la loi du 16 juin 1881. Une interprétation libérale de cette loi a étendu la gratuité aux écoles primaires supérieures, à l'exception, bien entendu, des frais de pension et de demi-pension.

L'obligation, devenue dès lors possible, a été imposée aux enfants des deux sexes, âgés de 6 ans à 13 ans par la loi du 28 mars 1882.

La laïcité a été l'œuvre de la loi du 30 octobre 1896. La laïcité du personnel des écoles primaires publiques était la conséquence de la neutralité des programmes prescrite par la loi du 28 mars 1882.

§ II. DÉFINITION LÉGALE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE. — L'enseignement primaire, ce minimum de connaissances que la Convention avait déclaré indispensable à tous les citoyens (décret du 12 décembre 1792), comprend, aux termes de la loi du 28 mars 1882 : l'instruction morale et

civique ; la lecture et l'écriture ; la langue et les éléments de la littérature française ; l'histoire et la géographie, spécialement de la France ; quelques notions usuelles de droit et d'économie politique ; les éléments des sciences naturelles, physiques et mathématiques avec leur application à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels, aux travaux manuels et usage des outils des principaux métiers ; les éléments du dessin, du modelage et de la musique ; la gymnastique ; les exercices militaires (garçons) les travaux à l'aiguille (filles).

§ III. DES DIVERS ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE. — Les établissements d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'Etat, les départements ou les communes, ou privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations (article 2, loi 30 octobre 1886). Ces associations doivent être laïques, puisqu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1904, l'enseignement de tout ordre et de toute nature est interdit en France aux congrégations. Par mesure transitoire, les congrégations autorisées à titre de congrégations exclusivement enseignantes devaient être supprimées dans un délai maximum de dix ans. Une exception est cependant faite à ces dispositions législatives en ce qui concerne les services scolaires uniquement destinés à des enfants hospitalisés auxquels il serait impossible, pour des motifs de santé ou autres, de fréquenter une école publique (art. 3, loi 1904).

L'enseignement primaire public est donné (loi 30 octobre 1886) :

- 1° dans les écoles maternelles et les classes enfantines ;
- 2° dans les écoles primaires élémentaires ;
- 3° dans les écoles primaires supérieures et dans les classes d'enseignement primaire supérieur annexées aux écoles élémentaires et dites « Cours complémentaires » ;
- 4° dans les écoles manuelles d'apprentissage dont les programmes d'enseignement sont arrêtés d'après un plan

élaboré par les fondateurs (communes ou départements), et approuvés par les Ministres de l'Instruction publique, de l'Agriculture et du Commerce, (loi du 11 décembre 1880, articles 1 et 4).

Pour assurer le recrutement du personnel de ces établissements, tout département a dû installer une Ecole normale d'instituteurs et d'institutrices, seul ou en commun avec un département voisin, dans un délai de 4 ans, à dater de la promulgation de la loi du 9 août 1879.

Enfin, la loi du 18 janvier 1887 (article 90) a institué deux écoles normales supérieures de l'enseignement primaire pour former des professeurs d'écoles normales et d'écoles primaires supérieures de filles et de garçons. Ce sont les écoles de Saint-Cloud pour les garçons et de Fontenay pour les jeunes filles.

§ IV. CRÉATION DES ÉCOLES D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ÉLÉMENTAIRE. — Toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique. Toutefois, le Conseil départemental peut, sous réserve de l'approbation du Ministre, autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école. Lorsqu'une commune ou la réunion de communes compte 500 habitants et au-dessus, elle doit avoir au moins une école spéciale pour les filles, à moins d'être autorisée par le Conseil départemental à remplacer cette école spéciale par une école mixte.

Le Conseil départemental de l'Instruction publique, après avoir pris l'avis des Conseils municipaux, détermine, sous réserve de l'approbation du Ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tous degrés, ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés. Par dérogation à ces dispositions, l'article 36 de la loi de finances du 30 mai 1899, autorise le Conseil départemental à supprimer d'office, malgré l'avis contraire des Conseils municipaux, et sous réserve de l'approbation ministérielle, un emploi d'instituteur ou d'institutrice

dans les écoles qui, ayant deux classes, reçoivent moins de 50 élèves ; trois classes, moins de 80 élèves ; quatre classes, moins de 120 élèves ; cinq classes, moins de 160 élèves ; 6 classes, moins de 200 élèves.

§ V. FRAIS D'INSTALLATION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE. RÉPARTITION DE LA DÉPENSE. — Aux termes de la loi du 20 mars 1883, lorsque la création d'une école aura été décidée conformément aux lois et règlements, les frais d'acquisition, de construction et d'appropriation des locaux scolaires ou les frais de location de l'immeuble, ainsi que les frais d'acquisition du mobilier scolaire, constituent pour la commune une dépense obligatoire.

Il est pourvu à la dépense, soit par un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par un emprunt à la caisse spéciale, soit enfin par des subventions du département et de l'Etat. La « caisse spéciale » était la caisse pour la construction des écoles, instituée par la loi du 1^{er} juin 1878, sous la garantie de l'Etat, administrée par la Caisse des Dépôts et Consignations et alimentée par des prêts du Trésor ou au moyen de souscription d'obligations, par voie d'emprunt. Elle fut supprimée à la date du 1^{er} janvier 1894, ce procédé financier ayant été jugé trop onéreux pour l'Etat.

Le Conseil municipal doit pourvoir aux moyens financiers et notamment voter les crédits nécessaires. S'il s'y refuse, le Préfet, en conformité de la loi municipale du 5 avril 1884, article 136, §§ 9 et 149, y pourvoit d'office.

Pratiquement, les communes ont recours à l'emprunt. Les départements peuvent se substituer aux communes pour tout ou partie de ces emprunts.

L'Etat, de son côté, peut accorder des subventions, aux termes de l'article 93 de la loi de finances du 31 juillet 1920, modifiant l'article 8 de la loi du 20 juin 1885, qui avait été déjà modifié par l'article 65 de la loi du 26 juillet 1893 et par l'article 51 de la loi du 29 février 1892, dans les conditions suivantes :

En ce qui concerne les *écoles primaires* et les *écoles maternelles*, la subvention de l'Etat sera établie, déduction faite des ressources communales disponibles, et conformément aux règles édictées par un règlement d'administration publique.

Ce règlement déterminera, d'une part, tous les 5 ans et pour chaque catégorie d'établissements, les chiffres maxima de la dépense à laquelle l'Etat pourra participer et, d'autre part, la proportion dans laquelle la subvention sera accordée aux communes, en tenant compte de leurs ressources et de leurs charges, y compris celles de l'entreprise elle-même, ainsi que des bases de leur natalité !

Cette proportion ne pourra excéder 80 0/0. La valeur (sol et construction), des écoles primaires à désaffecter sera considérée comme ressource communale disponible et déduite du montant de l'entreprise avant l'attribution de la subvention de l'Etat.

La contribution de l'Etat ne sera définitivement accordée, quelle que soit la nature de l'établissement, que si la commune ou le département prend l'engagement d'inscrire à son budget, pendant une période de 30 ans, au nombre des dépenses obligatoires, un crédit pour l'entretien de l'immeuble, égal au moins à 1 0/0 du montant de la dépense d'acquisition, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement sur lequel la subvention de l'Etat aura été calculée. La partie de ce crédit non utilisée en fin d'exercice sera reportée et ajoutée au crédit prévu pour l'année suivante.

Ces subventions s'appliquent également aux frais d'installation des pensionnats annexés aux établissements publics d'enseignement primaire supérieur. Enfin, les départements peuvent aussi être subventionnés pour la construction de leurs écoles normales. Mais la loi du 31 juillet 1920 dispose que pour les Ecoles normales et les Ecoles primaires supérieures, les subventions seront accordées dans les conditions prévues par l'article 7 de la loi du 20 juin 1885, c'est-à-dire qu'elles ne pourront dépasser pour l'ensemble des opérations 50 0/0 de la dépense.

Depuis la loi du 26 juillet 1893 (art. 5), les subventions accordées aux départements, villes et communes, en exécution de ces diverses dispositions, sont fournies en capital.

§ VI. DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE MATÉRIEL DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE. RÉPARTITION DE LA DÉPENSE. — Le fonctionnement de ces divers établissements d'enseignement primaire entraîne, comme celui de tous les services publics, des dépenses de personnel et de matériel. Les lois du 19 juillet 1889 et du 25 juillet 1893 réglementent avec précision les charges qui incombent de ce fait à l'Etat, aux départements et aux communes.

Sont à la charge de l'Etat :

1° les traitements du personnel des écoles élémentaires et des écoles maternelles créées conformément aux articles 13 et 15 de la loi organique du 30 octobre 1886 ;

2° les traitements du personnel des écoles primaires supérieures et des écoles manuelles d'apprentissage créées en conformité des dispositions ci-dessus ;

3° les suppléments de traitements des instituteurs titulaires chargés de la direction d'une école et des maîtres chargés des cours complémentaires ;

4° les traitements du personnel des Ecoles normales ;

5° les frais d'entretien des élèves dans les Ecoles normales (nourriture, blanchissage et fournitures classiques) et en général, les dépenses qui ne sont pas mises expressément par la loi à la charge des départements ;

6° l'allocation de 100 francs afférente à la médaille d'argent des instituteurs et institutrices ;

7° les frais de suppléance des fonctionnaires en congé pour raisons de santé dans les conditions prévues par la loi du 9 juin 1853) ;

8° l'indemnité de résidence attribuée par le décret du 11 décembre 1919 au personnel des Ecoles normales et des Ecoles primaires supérieures (ces derniers cumulent cette

indemnité avec celle que leur allouent les villes en application de la loi de 1889, modifiée par celles de 1893 et de 1905).

Sont à la charge des départements :

1° l'entretien, et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des Ecoles normales ;

2° l'entretien et le renouvellement du mobilier de ces écoles et du matériel d'enseignement ;

3° les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres ou ouvriers, chargés par les départements de l'enseignement agricole, commercial ou industriel, dans les écoles primaires de tout ordre et les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880 (écoles d'apprentissage fondées par les départements).

Sont à la charge des communes :

1° l'indemnité de résidence des fonctionnaires des écoles maternelles, enfantines, primaires et primaires supérieures ;

2° l'entretien et, s'il y a lieu, la location des bâtiments des écoles primaires ; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives ;

3° les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires ;

4° la rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques ; les frais de balayage et de nettoyage des classes et des locaux à l'usage des écoles primaires élémentaires situées dans les communes ou sections de communes dont la population agglomérée est de 500 habitants au moins ;

5° l'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement ;

6° les registres et imprimés à l'usage des écoles ;

7° les allocations aux chefs d'atelier, contre-maîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles régies par la loi du 11 décembre 1880.

Comme conséquence de cette répartition des dépenses, il ne peut être créé aucun établissement d'enseignement primaire supérieur, école ou cours complémentaire, ni aucun poste dans les écoles primaires ou maternelles, si un crédit spécial n'a été préalablement inscrit à cet effet dans la loi de finances.

§ VII. VOIES ET MOYENS DESTINÉS A FAIRE FACE A CES DÉPENSES. — La loi organique du 19 juillet 1889 a prévu les voies et moyens à employer pour faire face à ces dépenses. Jusqu'en 1833, on se le rappelle, toutes les dépenses d'enseignement primaire étaient à la charge des communes et c'est la loi Guizot qui entraîna l'inscription du premier crédit, très faible à la vérité, au budget de l'Etat pour l'instruction primaire.

Il est pourvu aux dépenses incombant à l'Etat au moyen de crédits annuels inscrits au budget de l'Instruction publique.

Il est pourvu aux dépenses incombant aux départements et aux communes au moyen de crédits ouverts annuellement à leurs budgets, au titre des dépenses obligatoires, dans les conditions prévues par les §§ 1 et 2 de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 et par l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

La loi a en outre prévu des recettes correspondantes pour l'Etat qui prenait ainsi à sa charge des dépenses considérables supportées jusque-là surtout par les départements et les communes.

Depuis le 1^{er} janvier 1890, il est perçu 8 centimes additionnels généraux portant sur les 4 contributions directes et dont le produit est inscrit au budget de l'Etat.

Depuis la même date, il est perçu, en addition au principal des quatre contributions directes, 12 centièmes de centime représentant les frais de perception des 4 centimes antérieurement perçus au profit des communes.

Les 4 centimes communaux et les 4 centimes départementaux affectés aux dépenses obligatoires de l'enseigne-

ment primaire par les lois des 10 avril 1867, 19 juillet 1875 et 16 juin 1881 étaient supprimés, ainsi que le prélèvement du cinquième institué par la loi du 16 juin 1881.

Un régime spécial était établi pour les villes de plus de 150.000 âmes et pour Paris : l'article 29, modifié par la loi du 25 juillet 1893, disposait que dans les villes de plus de 150.000 habitants le montant des dépenses mises à la charge de l'Etat n'excéderait pas le produit de 8 centimes additionnels généraux qui devaient y être perçus et à Paris, le produit de 4 centimes. La loi du 20 février 1917 a déterminé la somme représentative du produit de ces centimes généraux, par suite des modifications apportées par la loi du 29 mars 1914 aux contributions foncières des propriétés bâties et non bâties ; elle a en outre disposé que restaient seules soumises à ce régime les villes dont la population dépassait 150.000 habitants en 1893. Enfin, la loi du 29 mars 1919 a fait rentrer la ville de Lille dans le droit commun, en raison des dommages qu'elle a subis durant la guerre, et l'Etat prend dorénavant à sa charge tous les traitements du personnel de l'enseignement primaire lillois, sans réclamer à la ville aucune contribution ; cette même loi spécifie, en outre, que les 4 autres villes auront à verser à l'Etat une subvention temporaire ou permanente calculée de manière qu'au bout de 15 ans pour Paris, et de 10 ans pour Bordeaux, Lyon et Marseille, leur contribution aux dépenses du personnel de l'enseignement primaire ne dépasse pas celle qu'elles payaient en 1894.

§ VIII. PROCÉDÉ DE GESTION DES DÉPENSES A LA CHARGE :

1° *Des Communes.* — Le Maire ordonnance les dépenses à la charge des communes sur la caisse du receveur municipal. Toutes ces dépenses sont comprises dans le budget et les comptes de la commune.

2° *Des départements.* — Le Préfet ordonnance les dépenses à la charge du département sur la caisse du Trésorier-payeur général, dans les départements, sur celle

du Caissier-payeur central du Trésor à Paris. Toutes ces dépenses sont comprises dans les budgets et les comptes des départements.

3° *De l'Etat.* — Toutes les dépenses concernant les frais relatifs aux écoles maternelles et enfantines, aux écoles primaires élémentaires, aux écoles primaires supérieures, aux dépenses de personnel des Ecoles normales donnent lieu de la part du Ministre de l'Instruction publique à des ordonnances de délégation au profit des Préfets, ordonnateurs secondaires, qui peuvent ainsi disposer d'une partie des crédits ouverts au budget de l'Instruction publique, par des mandats de paiement, payables sur la caisse des comptables du Trésor, au nom des véritables créanciers de l'Etat. Ces mandats, sans distinction de lieu d'assignation de paiement, sont communiqués aux Trésoriers-payeurs généraux par les ordonnateurs secondaires, avec les bordereaux d'émission et les pièces justificatives pour qu'ils y apposent leur visa. Le Ministre des Finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement, qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés dans les délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnateur.

SECTION II

Etablissements publics

§ I. ECOLES NORMALES. — La loi de 1889 disposait qu'il serait statué par des règlements d'administration publique sur les règles d'administration et de comptabilité des Ecoles normales primaires. Les Ecoles normales primaires, avec leur internat au compte de l'Etat, ont en effet une vie intérieure trop complexe pour faire régler toutes leurs opérations de recettes et de dépenses par les comptables du Trésor. Les organes et les agents de gestion doivent être sur place. Le décret du 29 mars 1890 répond à cet objet.

Administration. — Chaque Ecole normale est administrée par un Directeur et un Conseil d'administration.

§ II. COMPÉTENCE DES AGENTS ET DES CONSEILS PRÉPOSÉS A LA GESTION. — a) *Econome.* — L'économe est comptable de l'établissement. Il est chargé, sous l'autorité du Directeur, de régler l'organisation du service intérieur. Il discute les conditions des marchés et prépare les cahiers des charges. Il a la garde des titres de propriété ou de rente et des valeurs appartenant à l'Ecole. Il est chargé comme agent-comptable d'effectuer, conformément aux règlements, toutes les recettes et les dépenses de l'école et de faire tous actes nécessaires pour assurer la conservation des biens appartenant à l'Ecole.

b) *Directeur.* — Il engage et ordonnance les dépenses dans les limites des crédits régulièrement ouverts. Il passe les marchés dans les conditions déterminées par les marchés communaux, par l'ordonnance du 14 novembre 1837 (concurrence et publicité). Il représente l'Ecole en justice, mais ne peut engager aucune action sans l'avis du Conseil d'administration et l'autorisation du Conseil de préfecture.

c) *Conseil d'administration.* — Le Conseil d'administration donne son avis sur le budget, le budget additionnel et les comptes ainsi que sur les demandes de crédit supplémentaire.

Il est consulté sur les actions judiciaires que l'Ecole doit intenter ou auxquelles elle doit défendre, les acquisitions et aliénations d'immeubles et de rentes sur l'Etat, les emprunts, les dons et legs, — la personnalité civile des Ecoles normales, jamais contestée, étant confirmée par la loi de 1889.

Il fixe, sur la proposition du Directeur, et sous réserve de l'approbation du Ministre, le nombre et les gages des gens de service attachés à l'école, la distribution des locaux entre les différents services de l'école, le mode de chauffage

et d'éclairage, la ration journalière et les frais d'entretien des élèves-maîtres.

Il soumet au Recteur des propositions pour la nomination du médecin de l'école.

d) *Ministre.* — Le Ministre arrête le budget, le compte d'administration, ainsi que les crédits supplémentaires.

Il approuve les acquisitions d'immeubles, les achats de rentes sur l'Etat, les aliénations de biens de l'Ecole, ainsi que les emprunts ; il autorise l'acceptation des dons et legs. Toutes ces opérations sont mises à exécution, après décret rendu sur sa proposition. L'autorisation d'accepter les dons et legs donne lieu à décret en Conseil d'Etat, en cas de contestations, aux termes du décret du 29 mars 1890, article 29. Malgré cette disposition, il faut admettre, à notre avis, que depuis la loi du 4 février 1901, sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire, alors même qu'il n'y a pas réclamation de la part de la famille du donateur, si la libéralité est grevée de charges ou de conditions.

§ III. BUDGET. — Le budget des Ecoles normales est divisé en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Il comprend :

En recettes : a) *Budget ordinaire.* — Le prix de pension des élèves-maîtres à la charge de l'Etat ; la pension payée par les fonctionnaires admis à la table commune ; les sommes provenant de la vente des produits du jardin ; les arrérages de rentes sur l'Etat ; les remboursements pour dégradations et objets perdus ; les frais de séjour payés par les candidats à l'Ecole normale ; l'évaluation en argent des produits du jardin consommés à la table commune ; les subventions du département pour le logement et la fourniture des objets mobiliers des élèves-maîtres non logés à l'Ecole.

b) *Budget extraordinaire.* — Le produit des immeubles aliénés ; le produit des aliénations de rentes sur l'Etat ;

le produit des emprunts ; les dons et legs ; les subventions et autres recettes accidentelles.

En dépenses. a) *Budget ordinaire.* — Les dépenses de nourriture ; les frais de blanchissage et de raccommodage du linge et des vêtements des élèves-maîtres ; les frais du service intérieur ; les dépenses diverses ; les dépenses d'ordre du montant des produits du jardin consommés en nature ; les dépenses de logement pour les élèves demi-pensionnaires ou externes.

b) *Budget extraordinaire.* — L'achat de rentes sur l'Etat, l'achat de terrains ou de bâtiments ; les acquisitions pour la bibliothèque et les collections de l'école ; les achats de livres à distribuer aux élèves-maîtres ; les frais de procédure ; l'intérêt et l'amortissement des emprunts ; les dépenses accidentelles et temporaires imputées sur les ressources extraordinaires.

Le Conseil d'administration, dans la première quinzaine du mois de juin, émet son avis sur le budget présenté par le Directeur. Le Président du Conseil d'administration, l'inspecteur d'académie, adresse au Recteur le projet de budget en triple expédition avec la délibération du Conseil d'administration. Le Recteur transmet l'une de ces expéditions au Ministre et les deux autres au Préfet.

Le Préfet soumet le projet de budget au Conseil général à la session d'août et le transmet au Ministre de l'I. P. dans les 15 jours qui suivent la clôture de cette session avec un extrait de la délibération du Conseil général.

Le budget est arrêté par le Ministre.

Le budget est annuel. L'exercice est clos au 31 mars de l'année suivante ; toutefois la liquidation et l'ordonnement des sommes dues aux créancier s'étend seulement jusqu'au 28 février.

En cas d'insuffisance de crédit, le Recteur, sur l'avis du Conseil d'administration, adresse au Ministre une demande spéciale de virement de crédit ou d'imputation de dépense sur l'excédent des recettes ordinaires de l'exercice précédent.

§ IV. BUDGET ADDITIONNEL. — Le budget additionnel au budget de l'exercice courant, préparé dans le mois qui suit la clôture de l'exercice, comprend :

en recettes, les restes à recouvrer et, s'il y a lieu, l'excédent de l'exercice expiré, est inscrit pour mémoire ;

en dépenses, les restes à payer qui sont reportés à l'exercice courant.

L'excédent des recettes ordinaires sur les dépenses de même nature doit être affecté au paiement des recettes ordinaires de l'exercice en cours.

Le budget additionnel est arrêté par le Ministre après examen de la délibération du Conseil d'administration et l'avis du Recteur.

§ V. COMPTE D'ADMINISTRATION. — Le Directeur, en sa qualité d'ordonnateur, rend, à la date du 31 mars, le compte des opérations de l'exercice précédent. Ce compte est établi dans la même forme que le budget. Il indique la situation financière de l'établissement à la clôture de l'exercice ; cette situation est établie en actif et en passif. L'actif se compose : 1° de l'excédent des recettes sur les paiements du budget ; 2° du montant des créances ; 3° de la valeur des approvisionnements en magasin. Le passif se compose des dettes.

§ VI. COMPTES DE GESTION. — a) *Compte de deniers.* — Le compte de deniers est dressé dans la forme prescrite pour les lycées par l'article 239 du règlement du 16 octobre 1867 sur la comptabilité du Ministère de l'Instruction publique. Il embrasse : 1° les opérations des douze premiers mois de l'exercice dont on fait le compte, formant la 2° partie de la gestion expirée ;

2° les opérations complémentaires du même exercice, formant la première partie de la gestion suivante.

Sous le titre de *Services hors budget*, on comprend les opérations de recettes et de dépenses qui ne concernent pas directement l'école (retenues en vertu d'oppositions,

dépôts de garantie, etc...). Il n'y a pas de mois complémentaires pour les services hors budget, comme d'ailleurs dans les Universités, les Facultés et les lycées. Ces opérations appartiennent toujours à l'exercice qui porte le nom de l'année pour laquelle elles ont été effectuées.

Le compte de gestion étant rendu à la fois par gestion et par exercice, l'économe doit, d'une part, établir sa situation au 31 décembre et faire, de l'autre, ressortir le résultat final de l'exercice.

En cas de mutation de l'économe dans le courant d'une année, il est tenu, comme nous l'avons dit, dans nos considérations générales sur les comptes, page 40 de rendre le compte des opérations de recettes et de dépenses qu'il a effectuées. Ces comptes sont désignés sous le nom de comptes de gestions scindées.

b) *Compte de matières.* — Le compte de matières est établi dans la même forme que celui des lycées et comprend, comme ce dernier, soit les opérations de l'année (gestion annuelle), soit les opérations pendant la durée des fonctions (gestion scindée).

CHAPITRE IV

Dispositions d'ordre fiscal et autres EXAMEN CRITIQUE

SECTION I

Dispositions d'ordre fiscal et autres

§ I. — Nous venons de passer en revue les procédés de gestion usités pour nos diverses catégories d'établissements des trois ordres d'enseignement public.

Leurs dépenses sont imputées, soit directement sur le patrimoine administratif de l'Etat, soit sur celui des départements ou celui des communes, soit enfin sur les patrimoines spéciaux des établissements publics. Parmi ces derniers se trouvent des établissements publics nationaux (Facultés, lycées de garçons et de jeunes filles, Ecoles normales), et des établissements publics communaux (Ecoles de plein exercice, Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie, Ecoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres, collèges communaux de garçons et de jeunes filles, cours secondaires de jeunes filles).

La question s'est posée de savoir si les établissements publics nationaux, dotés de la personnalité civile, jouissant de l'autonomie financière, devaient bénéficier du régime fiscal applicable à l'Etat.

§ II. IMPÔTS. CONTRIBUTIONS DES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES.

— Aux termes de l'article 105 de la loi du 3 frimaire an VII, et du décret du 11 août 1808, les domaines nationaux non productifs, exceptés de l'aliénation ordonnée par les lois, et réservés pour un service national..... et autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale, ne seront portés aux états de sections et matrices de rôle que pour mémoire ; ils ne sont point cotisés.

Cette disposition visait expressément nos établissements d'enseignement, devenus propriété nationale par l'effet de la loi du 18 août 1792. Les avantages leur en ont été conservés par la suite.

§ III. PROCÉDURE. — En cas de refus des parents d'acquitter les frais de pension de leurs enfants dans les lycées, il appartient au Proviseur par application de l'article 11 du décret du 1^{er} juillet 1809, de prendre toutes les mesures convenables, même les voies judiciaires pour en assurer le paiement. A cet effet, le Proviseur doit s'adresser au Procureur de la République pour qu'il suive l'affaire sans frais, en la Chambre du Conseil comme pour les affaires du domaine. Il s'ensuit que l'instance en cette matière ne peut être portée en audience publique. Il en a été décidé ainsi par la Cour de Paris, le 10 décembre 1889, saisie dans les formes ordinaires de l'appel formé par le père d'un élève contre le jugement le condamnant à payer la pension de son fils dans un lycée (S. 1890-2-83).

L'article 11 du décret du 1^{er} juillet 1809 dispose, venons-nous de voir, que dans le cas où le Proviseur devra recourir aux voies judiciaires pour obtenir le paiement des frais de pension d'un élève « il s'adressera au Procureur de la République, pour qu'il suive, sans frais, en la Chambre du Conseil, comme pour les affaires du domaine ». Or pour les affaires domaniales, l'arrêté du 10 thermidor an IV et d'autres textes postérieurs, disposent que le Ministère public est chargé de défendre l'Etat au nom des

Préfets, sans qu'il y ait lieu, par suite, à constitution d'avoué. Malgré cette disposition, les Préfets procèdent parfois dans les affaires domaniales, comme de simples particuliers, d'après les règles du droit commun et par ministère d'avoué. Les Proviseurs le peuvent-ils aussi ? Le Tribunal de la Seine a jugé, le 10 novembre 1882, que l'action directe du Proviseur, sans l'intermédiaire du Procureur de la République, était recevable (S. 1883, II, 208).

§ IV. TIMBRE ET ENREGISTREMENT. — La personnalité civile étant reconnue aux lycées, le Ministère des Finances avait décidé par une instruction, en date du 2 mars 1854, que les lycées ne pouvaient jouir pour leurs marchés de la réduction de tarif applicable aux marchés dont le prix est supporté par le Trésor public. De même des décisions ministérielles des Finances, en date des 26 août 1820 et 17 novembre 1825, avaient soumis au droit de timbre les registres des recettes et des dépenses des collèges royaux.

Mais à la suite d'un jugement du Tribunal de Périgueux, du 17 mai 1856, une instruction du Ministère des Finances, en date du 22 avril 1858, a fait observer que l'Etat était obligé de pourvoir aux besoins des lycées et de parer à l'insuffisance de leurs recettes, sous forme de subvention annuelle, qu'il était dès lors intéressé à ce que leurs marchés fussent passés dans les meilleures conditions possibles et le tarif réduit qu'on avait d'abord écarté, fût appliqué.

De même, une décision du Ministre des Finances du 27 mai 1861 a reconnu que les acquisitions faites par les lycées, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, doivent bénéficier de l'exemption d'impôt prononcée au profit de l'Etat par l'article 70, § 2, n° 1 de la loi du 22 frimaire, an VII.

Enfin, une instruction du Ministre des Finances du 15 avril 1865 a considéré les registres des recettes et des dépenses des lycées comme tenus pour le compte de l'Etat, et rangés à ce titre, parmi les registres des administrations

publiques et exempts de timbre, en vertu de la loi du 13 brumaire an VII, article 16.

L'exonération du paiement des droits de mutation sur les libéralités par actes entre vifs ou testamentaires, l'application du droit réduit pour leurs marchés et l'exemption du droit et de la formalité du timbre pour les registres de comptabilité a été étendu aux Facultés et Universités, par une instruction du Ministre des Finances, en date du 22 avril 1895, motivée par l'analogie de ces établissements avec les lycées.

§ V. TAXE DE LUXE. — Par une circulaire du 14 août 1918, le Ministre de l'Instruction publique informait les Recteurs que le Ministre des Finances avait décidé que les achats d'objets de luxe effectués par une administration de l'Etat ne sont pas passibles du nouvel impôt, attendu que la taxe serait à la charge de l'Etat consommateur et qu'il est de principe que l'Etat ne se paie pas d'impôt à lui-même. Cette décision s'appuyait sur un avis émis le 25 mai 1908 par le Conseil d'Etat, d'après lequel le département des Finances admet, qu'à défaut de dispositions législatives spéciales, le régime fiscal, applicable à l'Etat s'étend à ses différents services et à tous les établissements nationaux parmi lesquels figurent incontestablement, malgré la personnalité civile dont elles sont investies, les Universités et les Facultés de l'Enseignement supérieur.

SECTION II

Examen critique

§ I. — La suppression des corporations, en 1791, rendait l'enseignement libre. La Révolution ne tardait pas à s'apercevoir que la puissance d'une nation dépend avant tout du développement de l'instruction dans le pays, et surtout de l'instruction populaire. Aussi, pour favoriser ce développement, prenait-elle à sa charge, par un décret

en date du 8 mars 1793, le paiement des traitements des professeurs et des instituteurs dans tous les collèges et dans tous les établissements d'instruction publique français. L'enseignement devenait ainsi un service national, un service public, disons-nous aujourd'hui. Il n'a pas cessé de l'être depuis et des procédés de gestions divers lui ont été appliqués. Nous en avons mentionné les étapes et les progrès. Le régime actuel n'est certainement pas définitif. Comme le fait justement remarquer M. le professeur Jèze, dans la préface de la nouvelle édition de son Cours de sciences des Finances et de législation financière française, les procédés financiers ne sont que les solutions proposées à des problèmes dont les données sont essentiellement changeantes, suivant les époques. Mais tous les régimes financiers doivent observer certaines règles d'ordre général. Ce sont, en particulier, la clarté, l'unité de vues et de principes. A quelques exceptions près, on les rencontre toujours dans les modes de gestion de nos divers établissements d'enseignement public.



§ II. — Les acquisitions et les aliénations de rentes sur l'Etat et d'immeubles des Universités et des Facultés, ont lieu sur simple décision du Ministre et, en ce qui concerne celles des lycées et des écoles normales, par voie de décret, bien que ces établissements soient juridiquement les uns et les autres, des établissements publics nationaux. Les Directeurs d'Ecole normale ne peuvent engager aucune action ou y défendre, sans l'autorisation du Conseil de préfecture, mais cette autorisation n'est imposée ni aux Recteurs, représentants des Universités, ni aux Doyens, représentants des Facultés, ni aux Proviseurs et Directrices, chefs des lycées.

Ce sont là, pratiquement des questions de détail, à la vérité, mais qui montrent que l'unité de vues n'est pas entière.

La doctrine du Conseil d'Etat, lui-même, n'échappe pas à cette observation. Cette haute juridiction ne reconnaît pas la personnalité civile de tous les établissements communaux. Elle la refuse aux collèges, mais la reconnaît, par contre, aux Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie. C'est ainsi que le Directeur de l'Ecole de Nantes et celui de l'Ecole de Reims ont été autorisés à accepter au nom de ces Ecoles, par décrets rendus en Conseil d'Etat, le premier, le legs Cossé (décret du 6 septembre 1892), le legs Allory (décret du 29 juin 1893), le second, le legs Jolicœur (décret du 21 mai 1896).

**

§ III. — Le procédé financier adopté pour les établissements nationaux d'enseignement supérieur mérite examen. Il sort des types courants étudiés en doctrine. Au point de vue de leur gestion, ces établissements ne sont pas rattachés au patrimoine général de l'Etat et ne sont pas non plus régis par le procédé habituel de l'établissement public. Ils sont soumis à un régime mixte. Comme les services publics dépendant de l'Etat, leurs dépenses de personnel sont payées directement par le Trésor et rentrent dans le compte définitif des dépenses du Ministre de l'Instruction publique ; comme les établissements publics, ils ont un patrimoine propre et un budget particulier, alimenté par des recettes déterminées, pour leurs dépenses de matériel. La conséquence de cette répartition des dépenses est que leurs recettes sont encaissées les unes au profit de l'Etat, les autres au profit de l'Université, à charge par elles de les employer suivant des règles fixées.

On voit tout de suite combien il est difficile de calculer le montant des dépenses que ces établissements imposent à l'Etat ou que nécessite leur fonctionnement. On n'en pourra établir le compte qu'en se reportant au budget de l'Etat (dépenses de personnel, recettes des droits d'examen), à leur budget particulier (dépenses de matériel), et au budget de l'Université (recettes pour droits d'études, de

bibliothèques, etc...). Ce régime financier, compliqué, au moins en apparence, présente cependant de réels avantages. Il assure le paiement régulier des traitements à leur échéance, la trésorerie de l'Etat n'étant jamais aux prises avec les difficultés que rencontre parfois celle des établissements publics qui ont la charge de cette dépense.

D'autre part, l'autonomie concédée en 1896 aux Universités n'exclut ni la surveillance, ni le contrôle de l'administration supérieure qui continuent à s'exercer minutieusement à leur égard. Le crédit ouvert au budget de l'Etat pour les dépenses de matériel des établissements d'enseignement supérieur leur est bien versé sous forme de subvention globale, mais comme nous l'avons déjà dit, mention est faite en face de chaque crédit de l'origine des ressources (Etat, Université) destinées à y faire face. Un contrôle non moins rigoureux s'exerce sur l'affectation des divers crédits et sur celui de la bibliothèque, en particulier, qui donne lieu à une sous-répartition en 9 paragraphes, tous arrêtés par le Ministre. De là, la nécessité de convoquer le Conseil de Faculté et de saisir les autorités administratives à tous les degrés de la hiérarchie pour obtenir l'autorisation de faire un virement de quelques francs de paragraphe à paragraphe. L'autonomie financière, principe de liberté et de souplesse dans la gestion ne s'entend pas ainsi généralement. Ajoutons cependant que l'inscription au budget des dépenses de l'excédent réservé sur les prévisions de recettes, avec report au budget additionnel des excédents de recettes constatés en fin d'exercice, assure aux Facultés et aux Universités l'entière disposition de leurs ressources et qu'ainsi elles recueillent pleinement les avantages de l'autonomie.

Ce mode de gestion n'est d'ailleurs pas particulier aux Universités et aux Facultés, c'est également celui des Ecoles normales d'enseignement primaire, et, par là, il constitue une institution financière d'un type particulier que nous ne pouvions manquer de signaler.

§ IV. — L'autonomie financière a été concédée aux lycées de garçons en 1902. Elle est complète en ce qui concerne les internats et les bonis réalisés sont versés en totalité à leur fonds de réserve.

Mais le contrôle du Ministre s'exerce sur les dépenses des externats qui reçoivent tous une subvention fixe quinquennale pour insuffisance de recettes. L'excédent de recettes constaté, en fin d'exercice est versé dans la proportion de $2/10^e$ au fonds de réserve commun à tous les lycées et pour le surplus, $8/10^e$, au fond de réserve propre au lycée. Le fonds commun établit une coopération financière entre les lycées et se substitue au Trésor pour venir en aide, dans les mauvaises années, aux lycées déficitaires. Le fonds de réserve spécial au lycée pare aux inconvénients d'une gestion désintéressée qu'on aurait eu à redouter si les établissements n'avaient eu la faculté de tirer profit des économies qu'ils peuvent réaliser. Ce système, parfait au point de vue théorique, appelle cependant quelques réserves. Le fonds de réserve propre au lycée, forme un compte à part aux services hors budget, c'est un véritable compte spécial, procédé financier peu en faveur de nos jours. De plus, s'il est constitué avant tout par la bonne gestion des administrations collégiales, il l'est aussi, parfois, par des causes indépendantes de leur volonté, notamment par une plus-value de recettes due à une augmentation accidentelle de la population scolaire provenant de circonstances purement locales. Quelle qu'en soit l'origine, les établissements pourront l'employer à réaliser toutes les améliorations matérielles désirables et, pendant ce temps, des établissements voisins excellents, en butte à une crise de recrutement, verront leurs ressources décroître au cours de la période quinquennale et devront différer toutes les améliorations projetées.

**

§ V. — Le mouvement d'opinion qui se manifeste depuis si longtemps en France, en faveur de la décentralisation

administrative, n'a certainement pas été étranger à la création des Universités en 1896. Les promoteurs de la réforme ont cependant estimé qu'on ne pouvait rétablir les Universités et leur conférer une pleine indépendance ; ils ont limité leur œuvre à un service déconcentré comme l'a fort bien démontré M. Jacques Delabrousse dans « La Décentralisation administrative et les Universités régionales ».

Ce même courant d'idées a amené l'autonomie financière des lycées en 1902. Rien n'a encore été fait à cet égard pour les collèges.

On ne l'aurait pu d'ailleurs qu'avec d'adhésion des villes qui ont la responsabilité de la gestion de ces établissements. Mais constatons ici que depuis la loi du 28 janvier 1914, qui fait varier la subvention de l'Etat de 80 à 90 0/0 du montant du déficit-externat, les collèges imposent aux villes des charges légères et que la différence entre les lycées et les collèges s'atténue singulièrement au point de vue financier. Disparaîtra-t-elle dans un avenir plus ou moins prochain ? Le législateur fera connaître ses intentions en 1923, date à laquelle arrivent à échéance les traités constitutifs en cours.



§ VI. — L'Etat a tout d'abord participé aux constructions scolaires au moyen de prêts à la caisse des Ecoles, instituée pour la construction des écoles primaires. Deux ans plus tard, en 1880, le législateur votait des crédits importants pour les lycées et collèges et étendait à ces établissements le fonctionnement de la caisse des écoles ; il autorisait en même temps l'attribution de subventions en capital aux villes qui entreprendraient des travaux de construction ou d'agrandissement d'établissements secondaires. La loi du 20 juin 1885 qui concernait tous les établissements d'enseignement public, y compris ceux de l'enseignement supérieur, disposait qu'à l'avenir aucune

subvention en capital ne serait plus accordée aux villes et que l'Etat leur rembourserait partie des annuités nécessaires au service de l'intérêt et de l'amortissement des emprunts qu'elles avaient contractés. En 1893, on estima que ce système était préjudiciable aux intérêts du Trésor, qu'il aboutissait à un véritable emprunt des villes pour le compte de l'Etat à un taux onéreux, puisque le crédit des villes ne valait pas celui de l'Etat, et la loi du 26 juillet prescrivait que, désormais, les subventions seraient accordées en capital. Peu après, la caisse des écoles était liquidée. C'est encore la législation en vigueur. Mais le gouvernement dans le projet de budget de 1921, établi au mois d'août, prévoit un article de loi de finances substituant le régime des annuités à celui des subventions en capital, pour des raisons qui répondent à une nécessité évidente : alléger, dans les circonstances présentes, les charges annuelles de l'Etat, tout en assurant le développement des constructions. La Conférence financière internationale réunie à Bruxelles en septembre et octobre derniers, posait d'ailleurs un principe analogue dans ses conclusions en recommandant aux Gouvernements d'échelonner leurs dépenses sur le plus grand nombre possible d'années. S'il en était besoin, nous trouverions là une confirmation des préceptes de M. le professeur Jèze sur les procédés financiers qui ne sauraient être immuables et doivent avant tout s'adapter aux circonstances.



§ VII. — Il nous reste une dernière question à examiner qui concerne non seulement les établissements d'enseignement, mais toutes les administrations publiques : le paiement des traitements.

La loi du 9 juin 1853 créant droit à pension pour tous les fonctionnaires de l'Etat, frappait, en contre-partie, leur traitement de diverses retenues. Ces retenues sont versées mensuellement au Trésor et constituent une recette

d'ordre général. Les crédits annuels nécessaires au service des pensions ne sont pas ouverts dans la limite des recettes effectuées à cette fin, mais d'après les droits acquis des ayants-droit.

La perception de ces retenues donne lieu à une série interminable d'écritures. Tout d'abord, tous les comptables publics doivent porter en dépense le traitement brut de chaque fonctionnaire. L'intéressé reçoit son traitement net (traitement brut, défalcation faite des retenues pour pensions civiles) et la retenue exercée donne lieu à une recette, à un compte spécial. Ces retenues sont versées mensuellement et globalement au Trésor, ce qui nécessite l'établissement de nouveaux mandats de paiement et de pièces justificatives. Un état des traitements est ensuite adressé au Ministère intéressé, avec un duplicata du récépissé de versement des retenues. En fin d'année, on dresse l'état annuel des retenues exercées sur les traitements, une expédition en est adressée au département ministériel chargé de la liquidation éventuelle de la pension de retraite, et une autre au Service des Pensions relevant du Ministère des Finances, service fort important, dont la tâche est considérable.

Il semble qu'un procédé comptable plus simple réduirait la tâche des payeurs directs, supprimerait en partie le service chargé de la centralisation des opérations relatives aux retenues et permettrait enfin de se rendre compte plus aisément des dépenses de personnel (traitements et pensions).

Deux solutions permettraient d'arriver à ce but.

La première consisterait à décider que, comme en Alsace-Lorraine, notamment, les traitements ne sont plus passibles des retenues pour le service des pensions civiles, et, corrélativement, à les réduire du montant de la retenue, c'est-à-dire de 5 0/0. On déciderait en même temps, pour ne pas priver le Trésor des ressources qu'il retire de la retenue du 1^{er} douzième, que les traitements seraient réduits d'un quart pendant les quatre premiers mois d'exercice et

qu'enfin toute augmentation de traitement n'aurait son effet qu'un mois après la date à laquelle elle serait accordée.

Pour sauvegarder complètement les droits actuels du Trésor, il suffirait de maintenir le versement des retenues pour les fonctionnaires détachés et les fonctionnaires attachés (articles 9 et 33 de la loi du 30 décembre 1913) et les fonctionnaires en congé d'inactivité.

La seconde solution consisterait à maintenir les retenues actuelles et à enjoindre aux payeurs de porter dans leurs comptes le montant des traitements nets. Un état nominatif annuel fourni au Ministère chargé de la liquidation des pensions de retraite, donnerait, comme actuellement, tous les renseignements sur les retenues subies par chaque fonctionnaire et par suite les éléments nécessaires à la détermination de son droit à pension. Continueraient seuls à verser les retenues au Trésor les fonctionnaires détachés et attachés et éventuellement les fonctionnaires en congé d'inactivité.

Dans l'un et l'autre cas, il suffirait de considérer le montant des crédits ouverts pour traitements et le montant des pensions, inscrites au budget du Ministère des Finances pour connaître globalement le montant des dépenses de personnel.



§ VIII. — Il ressort de cette étude que, depuis la Révolution, l'Etat s'est toujours activement employé au développement de l'instruction à tous les degrés. Un effort considérable a surtout été réalisé par la troisième République. Son idéal était de mettre l'enseignement public à la portée de tous ; il n'est pas téméraire d'affirmer qu'elle y a pleinement réussi. Mais elle ne l'a pu qu'en imposant de gros sacrifices financiers au pays. Une démarcation très nette a cependant toujours été observée dans ces dépenses. Sans se désintéresser des internats annexés aux établissements d'enseignement secondaire et d'enseignement primaire supérieur,

l'État ne leur vient en aide que sous forme de bourses accordées aux élèves qui en sont dignes et, sauf pour les lycées de garçons, il laisse la responsabilité de leur gestion aux communes. Par contre, sa participation aux dépenses d'enseignement proprement dit (personnel et matériel) s'est sans cesse augmentée et il en assume actuellement la plus grande partie. On a d'ailleurs pu s'en rendre compte au cours des pages précédentes et mesurer ainsi les progrès accomplis dans nos trois ordres d'enseignement, car, ainsi que le disait récemment M. le Premier Président de la Cour des Comptes : « C'est dans l'étude des questions « financières que se reflètent tous les actes de la vie sociale « du pays. »

Bibliographie

- ALLIX. — *Traité élémentaire de sciences des finances et de législation financière française* (740 pages, Paris, 1912).
Archives. — *Bibliothèque nationale.*
Archives. — *Ministère de l'Instruction publique.*
- BÉQUET. — *Répertoire du droit administratif*, tome XIX, Instruction publique.
- Bulletin officiel du Ministère de l'Instruction publique* (publication périodique).
- CHAVEGRIN. — *Cours de doctorat : Le régime parlementaire de 1814 à 1848.*
- DALLOZ. — *Jurisprudence générale.* Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.
- Débats parlementaires.* — Chambre des Députés et Sénat, 1880, 1901, 1920 (J. O.).
- Enquête sur l'enseignement secondaire.* — Rapport général fait au nom de la Commission de l'enseignement par MM. RAIBERTI, ERMAÏT, GERVAIS, Emile, DUBOIS, GUÉNEAU, COUYBA, ISAMBERT, PERREAU et MASSÉ, députés. Tome VI (annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1899).
- HITIER. — *Cours de doctorat : Les emprunts publics.*
- JÈZE. — *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 5^e édition (1133 pages). — *Les principes généraux du droit administratif*, 2^e édition (543 pages).
- JOURDAIN. — *Histoire de l'Université de Paris au XVII^e et au XVIII^e siècle.* Paris, 1862, 7 fascicules in-folio.
- LAFFERRIÈRE. — *Histoire du droit français.* Paris, 1847, un volume in-8^o.
- MEYNIAL. — *Cours de doctorat : Les finances au XVI^e siècle.*
- PANHARD, — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, du Tribunal des Conflits et de la Cour des Comptes.*

Recueil des lois et règlements concernant l'instruction publique depuis l'édit d'Henri IV en 1598. Publié sous les auspices du Grand-Maître de l'Université. Périodique remplacé par le Bulletin officiel du Ministère de l'Instruction publique.

DE RIANCEY. — *Histoire critique et législation de l'instruction publique et de la liberté de l'enseignement en France.* Paris, 1844, 2 volumes.

SIREY. — *Recueil général des lois et des arrêts.*

A.-F. THÉRY. — *Histoire de l'éducation en France depuis le ^{ve} siècle jusqu'à nos jours.* Paris, 1861, 2 volumes.

THUROT. — *De l'organisation de l'enseignement dans l'Université de Paris au moyen-âge,* Paris, 1850, 1 volume in-8°.

VALLET DE VIRVILLE. — *Histoire de l'instruction publique en Europe et principalement en France.* Paris 1849, 1 volume.

VOGUET. — *Règlement général sur la comptabilité publique.* Paris, 1911.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Historique : Notions générales

De l'origine à la Révolution. Organisation générale de l'enseignement.....	3
Mesures financières de cette période.....	6
Gratuité de l'enseignement dans les collèges de Paris....	7
Œuvre de l'Assemblée constituante	10
— de la législative.....	10
— de la Convention.....	10
— du Directoire.....	11
— du Consulat	11
— du Premier Empire : l'Université impériale.....	12
Organisation générale de l'Université impériale.....	12
Régime financier de l'Université impériale.....	13
Œuvre de la Restauration.....	15
— du Gouvernement de Louis-Philippe.....	15
— de la Révolution de 1848.....	16
— de la seconde République.....	16
— du second Empire.....	18
— de la troisième République.....	19

CHAPITRE I^{er}

Enseignement Supérieur

Notions historiques	23
SECTION I. — <i>Universités et Facultés.</i>	
§ I. Administration	27
§ II. Immeubles. Propriété. Frais d'entretien	27
§ III. Personnalité civile	27
§ IV. Individualité financière.....	28
§ V. Compétence des agents et des assemblées préposés à la gestion des Facultés	28
§ VI. Facultés. Budget.....	32

§ VII	Budget additionnel.....	35
§ VIII	Universités. Budget.....	35
§ IX	Budget additionnel.....	40
§ X	Dépenses à la charge de l'Etat.....	40
§ XI	Comptes.....	40
§ XII	Compte d'administration des ordonnateurs.....	43
§ XIII	Compte de gestion de l'agent comptable.....	43
§ XIV	Jugement des comptes des comptables.....	44
SECTION II. — <i>Ecoles de plein exercice. — Ecoles préparatoires de médecine et de pharmacie. — Ecoles préparatoires de l'enseignement supérieur des sciences et des lettres.....</i>		46
Dispositions d'ordre général : budget, compte.....		48
SECTION III. — <i>Etablissements scientifiques non chargés de la collation des grades.</i>		
§ I	Dispositions d'ordre général.....	48
§ II	Muséum d'histoire naturelle.....	49
§ III	Ecole normale supérieure.....	50

CHAPITRE II

Enseignement secondaire

SECTION. I — <i>Etablissements d'enseignement secondaire de garçons.....</i>		52
A. — Lycées de garçons		
§ I	Immeubles. Propriété. Frais d'entretien.....	53
§ II	Personnalité civile.....	57
§ III	Création et installation.....	58
§ IV	Régime administratif et financier.....	59
§ V	Compétence des agents préposés à leur gestion..	68
§ VI	Budgets.....	72
§ VII	Crédits supplémentaires et extraordinaires.....	76
§ VIII	Budgets additionnels.....	76
§ IX	Comptes d'administration.....	76
§ X	Bonis.....	77
§ XI	Réserves.....	77
§ XII	Comptes de gestion en deniers et en matières...	78
§ XIII	Retour à une seule comptabilité.....	79
B. — Collèges communaux		
§ I	Création et installation.....	80
§ II	Personnalité civile.....	81

§ III	Régime financier.....	81
§ IV	Compétence des agents préposés à leur gestion..	84
§ V	Budget.....	85
	α) budget ordinaire. A. Collèges administrés en régie.....	86
	B. Collèges administrés au compte du principal	86
	β) budget supplémentaire.....	87
§ VI	Compte d'administration.....	88
§ VII	Compte de gestion en deniers	88
§ VIII	Compte de matières.....	89
C. —	Etablissements non communaux subventionnés par l'Etat	89

SECTION II. — *Etablissements d'enseignement secondaire
de jeunes filles.*

§ I	Historique.....	90
§ H	Création et installation des établissements d'en- seignement secondaire féminin.....	91
§ III	Régime financier des lycées et collèges.....	92
§ IV	Cours secondaire.....	92
§ V	Ecole Normale supérieure de Sèvres.....	92

CHAPITRE III

Enseignement primaire

SECTION I.

§ I	Généralités.....	93
§ II	Définition légale de l'enseignement primaire....	93
§ III	Des divers établissements d'enseignement pri- maire.....	94
§ IV	Création des écoles d'enseignement primaire élémentaire.....	95
§ V	Frais d'installation des établissements d'ensei- gnement primaire. Répartition de la dépense..	96
§ VI	Dépenses de personnel et de matériel des établis- sements d'enseignement primaire	98
§ VII	Voies et moyens destinés à faire face à ces dépenses.....	100
§ VIII	Procédé de gestion des dépenses	101

SECTION II. — *Etablissements publics.*

§ I	Ecoles normales primaires.....	102
§ II	Compétence des agents et Conseil préposés à la gestion.....	103
§ III	Budget.....	104
§ IV	Budget additionnel.....	106
§ V	Compte d'administration.....	106
§ VI	Comptes de gestion.....	106

CHAPITRE IV

Dispositions d'ordre fiscal et autres
Examen critique

SECTION I. — *Dispositions d'ordre fiscal et autres.*

§ I	Généralités.....	108
§ II	Impôts.....	109
§ III	Procédure.....	109
§ IV	Timbre et enregistrement.....	110
§ V	Taxe de luxe.....	111

SECTION II. — *Examen critique.*

§ I	Généralités.....	111
§ II	De quelques anomalies.....	112
§ III	Universités et Facultés.....	113
§ IV	Lycées.....	115
§ V	Collèges.....	115
§ VI	Variations dans les procédés financiers employés pour faire face à certaines dépenses.....	116
§ VII	Des simplifications possibles dans les opérations relatives aux retenues exercées sur les traitements pour le service des pensions civiles....	117
§ VIII	Conclusion.....	119

Paris, 8 décembre 1920.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la thèse,

Gaston JÈZE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

.....
Cahors, imp. COUESLANT (*personnel intéressé*). — 23.692.
.....

